

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

Beiträge zur Bundestagswahl

Constanze Elter

ALTE KÄMPFE,
NEUE POSITIONEN?
STEUERPOLITIK ALS
WAHLKAMPFTHEMA

Stefan Sell

ARBEITSMARKTPOLITIK IN
DEN WAHLPROGRAMMEN
DER PARTEIEN. EINE
BESTANDSAUFNAHME VOR
DER BUNDESTAGSWAHL 2017

Petra Bendel

ALTER WEIN IN NEUEN
SCHLÄUCHEN?
INTEGRATIONSKONZEPTE VOR
DER BUNDESTAGSWAHL

Martin Bujard

WIE PASST DAS ZUSAMMEN?
FAMILIENLEITBILDER
JUNGER MENSCHEN UND
PARTEIPOSITIONEN ZUR
FAMILIENPOLITIK

Bernhard Frevel · Bernhard Rinke

INNERE SICHERHEIT ALS
THEMA PARTEIPOLITISCHER
AUSEINANDERSETZUNG

APuZ

ZEITSCHRIFT DER BUNDESZENTRALE
FÜR POLITISCHE BILDUNG

Beilage zur Wochenzeitung Das **Parlament**

Bundestagswahl 2017

CONSTANZE ELTER

ALTE KÄMPFE, NEUE POSITIONEN?
STEUERPOLITIK ALS WAHLKAMPFTHEMA
Seit Jahrzehnten zieht sich die Steuerpolitik wie ein Leitmotiv durch die Wahlversprechen der Parteien. Auch im Bundestagswahlkampf 2017 wird die steuerpolitische Karte gespielt – dieses Mal mit dem Trumpf möglicher Steuersenkungen.

Seite 04–08

STEFAN SELL

ARBEITSMARKTPOLITIK IN DEN
WAHLPROGRAMMEN DER PARTEIEN.
EINE BESTANDSAUFNAHME VOR DER
BUNDESTAGSWAHL 2017
Wahlprogramme sollen den Wählerinnen und Wählern als Orientierung bei ihrer Wahlentscheidung dienen und die Pläne einer Partei verdeutlichen. Wie positionieren sich die wichtigsten Parteien vor der Bundestagswahl 2017 zur Arbeitsmarktpolitik?

Seite 09–15

PETRA BENDEL

ALTER WEIN IN NEUEN SCHLÄUCHEN?
INTEGRATIONSKONZEPTE VOR DER
BUNDESTAGSWAHL
Rückführung und Doppelpass, Arbeitsmarktintegration und Wertedebatte: Die Zuwanderung von so vielen Asylsuchenden hat allen politischen Parteien eine Rückbesinnung auf ihre integrationspolitischen Grundsätze abverlangt.

Seite 16–21

MARTIN BUJARD

WIE PASST DAS ZUSAMMEN?
FAMILIENLEITBILDER JUNGER MENSCHEN
UND PARTEIPOSITIONEN ZUR
FAMILIENPOLITIK
In den vergangenen Jahren hat sich familienpolitisch viel getan. Wird das Reformtempo beibehalten? Wo unterscheiden sich die Parteiprogramme zur Wahl? Und wie gut passen die familienpolitischen Leitbilder der Parteien zu denen der jungen Eltern?

Seite 22–28

BERNHARD FREVEL · BERNHARD RINKE

INNERE SICHERHEIT ALS THEMA
PARTEIPOLITISCHER AUSEINANDERSETZUNG
Im „Superwahljahr 2017“ stehen die Parteien vor der Herausforderung, sich in den Augen ihrer potenziellen Wählerschaft als Sicherheitsgaranten zu profilieren. Kontrovers diskutiert werden Mittel und Wege, mit denen der Staat Sicherheit möglichst effektiv gewährleisten kann.

Seite 29–35

EDITORIAL

Steuerpolitik, Arbeitsmarktpolitik, Integrationspolitik, Familienpolitik und innere Sicherheit als Themen parteipolitischer Auseinandersetzung und Positionierung im Bundestagswahlkampf 2017 – darum geht es in dieser Zusammenstellung von Beiträgen aus „Aus Politik und Zeitgeschichte“. Alle sind bereits in gleichnamigen APuZ-Ausgaben erschienen, stehen hier jedoch zum ersten Mal gesammelt nebeneinander. So können sie als kompakter Einblick in die Wahlprogramme gelesen werden, als Informationsgrundlage für die eigene Meinungsbildung oder als Rückblick auf den (Vor-)Wahlkampf.

Die fünf Themenbereiche wurden bereits Anfang des Jahres von der APuZ-Redaktion ausgewählt – aufgrund unserer Einschätzung, dass sie den bevorstehenden Bundestagswahlkampf dominieren würden, aber auch in dem Bewusstsein, dass möglicherweise nicht jedes davon tatsächlich virulent werden würde. Es handelt sich dabei um Politikbereiche, die – unabhängig von Wahlkampagnen – von besonderer Brisanz sind oder zu den Dauerbrennern deutscher Politik zählen.

Die entsprechenden APuZ-Ausgaben, die von Juni bis August erschienen sind, liefern weitere Hintergrundinformationen zu den jeweiligen Themen: Sie geben etwa einen Überblick über Geschichte und Entwicklung des Politikfeldes oder greifen einzelne Aspekte detaillierter auf. Insofern kann die vorliegende Sammlung auch als Einladung zum Entdecken und Weiterlesen verstanden werden.

Christina Lotter

ALTE KÄMPFE, NEUE POSITIONEN?

Steuerpolitik als Wahlkampfthema

Constanze Elter

Steuern sind die Grundlage eines politischen Systems. Die Steuereinnahmen sind die wichtigste Einnahmequelle des Staates, ohne sie könnte er das Gemeinwesen nicht gestalten. Das deutsche Steuersystem hat den Anspruch, die Lasten fair zu verteilen, die Bürgerinnen und Bürger gleich zu behandeln und ihnen gemäß dem Prinzip der individuellen Leistungsfähigkeit Steuern abzuverlangen: Steuerpflichtige in vergleichbaren wirtschaftlichen Situationen sollen gleich und Steuerpflichtige in unterschiedlichen wirtschaftlichen Situationen unterschiedlich hohe Steuern zahlen müssen. Welche Steuerbelastung für die Gesellschaft insgesamt sowie für die Einzelnen bei der Vielzahl voneinander abweichender Lebensumstände fair und angemessen ist, darüber lässt sich trefflich streiten – zumal für das Steuersystem neben der individuellen Leistungsfähigkeit auch Prinzipien gelten wie Gleichmäßigkeit, Transparenz und Effizienz.

Vor allem in Wahlkampfzeiten kochen die steuerpolitischen Diskussionen entlang dieser und anderer Konfliktlinien hoch. Seit Jahrzehnten zieht sich die Steuerpolitik wie ein Leitmotiv durch die Versprechen, die Parteien den Wählerinnen und Wählern alle vier Jahre geben. Das Feld ihrer Forderungen – von Steuervereinfachung über Steuergerechtigkeit bis hin zu Steuersenkungen – ist weit und spiegelt in der Reihenfolge dieser Aufzählung die steuerpolitischen Schwerpunkte der vergangenen und gegenwärtigen Bundestagswahlkämpfe wider.⁰¹ Quer durch das Parteienspektrum wollen Politiker derzeit die Steuerbelastung reduzieren. Welche gesellschaftliche Gruppe dabei allerdings im Vordergrund steht, hängt von der jeweiligen politischen Ausrichtung ab.

STEUERPLUS: EIN GUTES ARGUMENT?

Hintergrund für die Ambitionen, Steuern zu senken, sind die derzeit gut gefüllten Kassen

der öffentlichen Haushalte. Bund, Länder und Gemeinden können auch in den nächsten Jahren mit soliden Steuereinnahmen rechnen. Die aktuelle Prognose des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ – einem Gremium aus Vertreterinnen und Vertretern der Finanzministerien von Bund und Ländern, der führenden Wirtschaftsforschungsinstitute, des Statistischen Bundesamtes, des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, der Bundesbank und der Bundesvereinigung kommunaler Spitzenverbände – geht für 2017 von Steuereinnahmen in Höhe von knapp 732 Milliarden Euro aus und rechnet bis 2021 mit einer Erhöhung der jährlichen Steuereinnahmen auf 852 Milliarden Euro.⁰²

Allerdings sind Prognosen immer nur so gut wie die Annahmen, die man ihnen im Vorfeld zugrunde legt. So nimmt die Qualität der Steuerschätzung ähnlich wie eine Wettervorhersage zum Ende des Prognosezeitraums ab. Dies kann zu positiven Überraschungen führen oder aber gewaltige Löcher reißen. Zudem schätzt der Arbeitskreis die Steuereinnahmen auf der Grundlage des geltenden Rechts. Steuerreformen werden in der Prognose in aller Regel nicht berücksichtigt. Vor allem vor Wahlen hat die Steuerschätzung damit ein Gewicht, das ihr vielleicht nicht gerecht wird. Aber sie liefert den Gradmesser dafür, was steuerpolitisch möglich zu sein scheint – und facht die Debatte um etwaige Steuersenkungen nach der Wahl neu an.

KEIN NEUES THEMA

Der Streit darum, wer entlastet und wer belastet werden sollte, wird immer dann intensiver, wenn das politische Berlin in den Wahlkampfmodus schaltet. Nimmt man sich die Wahlprogramme für die Bundestagswahl 2013 jener Parteien vor, die anschließend regierten, trifft man auf einige Dauerbrenner: So versprach die SPD,

die Vermögenssteuer wiederzubeleben, die Abgeltungssteuer auf 32 Prozent zu erhöhen, den Spitzensteuersatz in der Einkommenssteuer auf 49 Prozent anzuheben und das Ehegattensplitting durch einen Partnerschaftstarif zu ersetzen.⁰³ Die Union wiederum setzte in puncto Steuerpolitik auf Themen wie den Abbau der kalten Progression und die internationale Steuerpolitik und kündigte an, eine Finanztransaktionssteuer einzuführen und die Unternehmenssteuern in Europa anzugleichen.⁰⁴

Geblichen ist davon nach vier Jahren gemeinsamer Regierungsarbeit wenig. Die Erbschaftsteuer musste reformiert werden. Das Bundesverfassungsgericht hatte das Erbschaftsteuerrecht 2014 erneut als teilweise verfassungswidrig erklärt. Lange stritten Bund und Länder über eine Neuregelung. Erst nach langen Verhandlungen im Vermittlungsausschuss gelang der Durchbruch. Auch künftig werden viele Firmenerben weitgehend von der Erbschaftsteuer verschont – wenn sie ihr Unternehmen lange genug fortführen und Arbeitsplätze erhalten. Die Vorgaben für die Steuervergünstigungen wurden auf Druck des Bundesverfassungsgerichts nun aber etwas strenger gefasst als bislang.⁰⁵ Ferner brachte die Große Koalition ein Gesetz zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens auf den Weg, um durch die bessere Nutzung von Informationstechnologien die Effizienz der Finanzverwaltung zu steigern. Das Gesetz trat 2017 in Kraft, zahlreiche Punkte

werden aber erst in den kommenden Jahren greifen – und zum Teil erst dann, wenn die technischen und organisatorischen Voraussetzungen vorliegen.⁰⁶

Darüber hinaus passte die Koalition regelmäßig die steuerlichen Grundfreibeträge an – eine Verpflichtung, die sich aus dem jeweiligen Existenzminimumbericht der Bundesregierung ergab. Versteckt im „Gesetz zur Umsetzung der Änderungen der EU-Amtshilferichtlinie und von weiteren Maßnahmen gegen Gewinnkürzungen und -verlagerungen“ war die jüngste Anhebung von Grundfreibetrag, Kinderfreibetrag, Kindergeld und Unterhaltshöchstbetrag möglicherweise die letzte größere steuerpolitische Amtshandlung der Großen Koalition. Hier verborgen findet sich auch der Versuch, die kalte Progression auszugleichen.⁰⁷ Diese Art von Omnibus-Gesetzverfahren – also die Aufnahme von einzelnen Gesetzesänderungen in ein Paket, um sie vor dem Scheitern zu bewahren – stieß allerdings im Bundesrat auf Kritik. In einer Entscheidung wiesen die Länder darauf hin, dass für die Steuerausfälle, die durch den Abbau der kalten Progression zu erwarten seien, ein Ausgleich erforderlich sei, um eine solide Finanzierung zu gewährleisten.⁰⁸

Die große Steuerreform, wie sie die Wahlkämpfer zuvor versprochen hatten, blieb aus. Das ist kein neues Phänomen. Was das Magazin „Der Spiegel“ in einer Titelgeschichte nach der Häl-

01 Siehe auch den Beitrag von Stefan Bach in dieser Ausgabe (Anm. d. Red.).

02 Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Ergebnisse der 151. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 9. bis 11. Mai 2017 in Bad Muskau, Pressemitteilung, 11. 5. 2017, www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2017/05/2017-05-11-pm-steuerschaetzung.html?pk_campaign=Newsletter-05.2017&pk_kwd=11.5.2017_Ergebnisse+der+151+Sitzung+des+Arbeitskreises+Steuersch%C3%A4tzungen+vom+9+bis+11+Mai+2017+in+Bad+Muskau.

03 Vgl. SPD-Parteivorstand, Das Wir entscheidet. Das Regierungsprogramm 2013–2017, 15. 4. 2013, www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschlusse/Bundesparteitag/20130415_regierungsprogramm_2013_2017.pdf.

04 Vgl. CDU-Bundesgeschäftsstelle, Gemeinsam erfolgreich für Deutschland. Regierungsprogramm 2013–2017, 2013, www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/regierungsprogramm-2013-2017-langfassung-20130911.pdf. Als kalte Progression wird der Anstieg des durchschnittlichen Steuersatzes der Einkommenssteuer bezeichnet, der allein auf Lohn- und Gehaltserhöhungen zurückzuführen ist, die die Inflation ausgleichen.

05 Betriebe können weiterhin bis zu 85 Prozent steuerfrei übertragen werden, wenn der Erbe die Firma mindestens fünf Jahre fortführt. Eine vollständige Freistellung von der Steuer wird gewährt, wenn das Unternehmen sieben Jahre weitergeführt wird. Grundsätzlich muss die Lohnsummenregelung beachtet werden. So sollen Unternehmen nachweisen, dass sie auch nach der Übertragung des Betriebs Arbeitsplätze erhalten. Die Steuervorteile werden darüber hinaus eng mit der Bewertung des Unternehmens verknüpft: Nur Betriebe mit einem Wert bis 26 Millionen Euro bekommen so die Erbschaftsteuer zu 85 oder zu 100 Prozent erlassen.

06 Vgl. Constanze Elter, Jahreswechsel: Was sich im Jahr 2017 alles ändert, in: Bilanz + Buchhaltung 11/2016, S. 12–15.

07 Die Tarifeckwerte werden um die geschätzte Inflationsrate des jeweils laufenden Jahres (2017: 1,65 Prozent) für das jeweilige Folgejahr erhöht. So soll die Mehrbelastung aus dem Zusammenspiel von Inflation, Gehaltserhöhung und progressiver Besteuerung ausgeglichen werden.

08 Vgl. Beschluss des Bundesrates, Gesetz zur Umsetzung der Änderungen der EU-Amtshilferichtlinie und von weiteren Maßnahmen gegen Gewinnkürzungen und -verlagerungen, Bundesratsdrucksache 717/16, 16.12.16, [www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2016/0701-0800/717-16\(B\).pdf](http://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2016/0701-0800/717-16(B).pdf).

te der Legislaturperiode 1974 resümierte, klingt brandaktuell: Die sozialliberale Koalition sei „mit großen Versprechen und noch größeren Worten“ ausgezogen. Doch das Projekt sei in vielem missraten und die Steuerreform nur in Ansätzen vollzogen worden.⁰⁹

(K)EIN WAHLKAMPF MIT STEUERN

In den Wahlprogrammen zur anstehenden Bundestagswahl 2017 trifft der Leser nun einige alte steuerpolitische Bekannte wieder – wobei SPD, CDU/CSU und auch die Grünen erst im Juni ihre programmatischen Linien endgültig festschreiben und ihr Wahlprogramm beschließen werden.¹⁰

Steuererleichterungen

Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble (CDU) lässt derzeit verschiedene Steuersenkungskonzepte durchrechnen. Er hat Entlastungen im Umfang von 15 Milliarden Euro jährlich in Aussicht gestellt: Die Steuernachlässe sollen ab 2020 in elf gleichen Jahresschritten kommen und vor allem für Steuerzahler mit mittleren Jahreseinkommen zwischen 30 000 und 50 000 Euro greifen.¹¹ Den Solidaritätszuschlag, der derzeit 5,5 Prozent auf die Einkommens-, Kapitalertrags- und Körperschaftssteuer beträgt, will Schäuble bis

2030 abbauen – ebenfalls ab 2020 jährlich um 0,5 Prozentpunkte. Die Sozialdemokraten wollen Geringverdiener entlasten. Bei der Entlastung unterer und mittlerer Einkommen reihen sich auch die anderen Parteien ein. Die Linke setzt allerdings voraus, dass dafür Einkommen oberhalb von 70 000 Euro mit 53 Prozent besteuert werden. Die FDP sieht Spielraum für ein Entlastungsvolumen von mindestens 30 Milliarden Euro, knüpft die Umsetzung der steuerlichen Forderungen allerdings an das Eintreffen der Steuerprognosen. Zugleich fordert die Partei, den Solidaritätszuschlag bereits in der nächsten Legislaturperiode abzuschaffen.

Spitzensteuersatz

Anders als im Bundestagswahlkampf 2013 halten sich SPD und Grüne mit Forderungen nach höheren Spitzensteuersätzen zurück. Für Erhöhungen bei der Einkommenssteuer setzt sich derzeit nur Die Linke ein und fordert eine gesonderte zweistufige „Reichensteuer“ von 60 Prozent ab einem Jahreseinkommen von rund 260 000 Euro und 75 Prozent ab einer Million Euro. Auch die Körperschaftssteuer soll nach dem Willen der Partei wieder erhöht werden.

Ehegattensplitting

SPD und CSU haben gleichermaßen immer wieder in den Vordergrund gerückt, dass sie Familien unterstützen wollen. SPD-Chef und Kanzlerkandidat Martin Schulz hatte gerade sein Konzept der kostenlosen Bildung von der Kita bis zur Hochschule vorgestellt, da bestätigte ein Sprecher des bayerischen Finanzministeriums, dass dort derzeit die Kosten eines sogenannten Kindersplittings kalkuliert werden. Demnach soll das Haushaltseinkommen durch drei geteilt, „der niedrigere Einkommenssteuersatz für das Drittel angesetzt und dieser Betrag wieder verdreifacht“ werden.¹² Ein derartiger Umbau des gegenwärtigen Ehegattensplittings, bei dem die Einkommenssteuer auf Grundlage der Hälfte des gemeinsamen Einkommens von Ehe- und Lebenspartnern berechnet und verdoppelt wird, war bislang nicht Teil des Steuerkonzepts der Union. Die SPD fordert in ihrem Programmentwurf, das Ehegattensplitting durch ein neues Familiensplitting zu ersetzen. Ziel: Alle Fa-

⁰⁹ Steuerreform: Für viele wenig, für wenige mehr, in: Der Spiegel 27/1974, S. 28–39.

¹⁰ Sofern nicht anders angegeben, orientieren sich die folgenden Ausführungen an SPD, Entwurf des Leittrahns der Programmkommission für das Regierungsprogramm 2017, 15. 5. 2017, www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Bundesparteitag/170515_Entwurf_WP_nach_PV.pdf; Bündnis 90/Die Grünen, Zukunft wird aus Mut gemacht. Entwurf Wahlprogramm 2017, 10. 3. 2017, www.gruene.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/Gruener_Bundestagswahlprogrammentwurf_2017.pdf; Parteivorstand der Partei Die Linke, Die Zukunft, für die wir kämpfen: Sozial. Gerecht. Für alle, 14. 1. 2017, www.die-linke.de/fileadmin/download/wahlen2017/wahlprogramm_erster_entwurf/2017-01-14_bundestagswahlprogramm2017_erster_entwurf.pdf; FDP, Schauen wir nicht länger zu. Programm der Freien Demokraten zur Bundestagswahl 2017, 23. 5. 2017, www.fdp.de/sites/default/files/uploads/2017/05/29/20170523-schauen-wir-nicht-langer-zu.pdf; AfD, Programm für Deutschland. Das Grundsatzprogramm der Alternative für Deutschland, 1. 5. 2016, http://alternativ fuer.de/wp-content/uploads/sites/7/2016/05/2016-06-27_afd-grundsatzprogramm_web-version.pdf.

¹¹ Vgl. Schäuble kündigt Soli-Abbau an, 11. 4. 2017, www.haube.de/steuern/gesetzgebung_politik/_168_408702.html.

¹² Vgl. Cerstin Gammelin/Wolfgang Wittl, Familien im Förder-Fokus, in: Süddeutsche Zeitung, 31. 3. 2017, S. 5.

milien mit Kindern sollen steuerlich begünstigt werden, unabhängig davon, ob die Eltern verheiratet sind oder nicht.

Auch andere Parteien betrachten das Ehegattensplitting als überholt: Die Grünen sehen darin eine „große Hürde für die Erwerbstätigkeit von Frauen“¹³ und ein Armutrisiko. Die Partei will daher zur individuellen Besteuerung übergehen und ein Familienbudget einführen – allerdings nur für Paare, die nach der Reform heiraten oder sich verpartnern. Die Linke schlägt vor, das steuerliche Existenzminimum frei zu übertragen und damit ein familienfreundliches Steuermodell zu schaffen. Die AfD will das Ehegattensplitting durch ein Familiensplitting mit Freibeträgen pro Familienmitglied ersetzen. Lediglich die FDP will am derzeitigen Splittingverfahren festhalten und dafür die Kinderfreibeträge anheben. Außerdem sollen Betreuungskosten bei der Ermittlung des zu versteuernden Einkommens künftig komplett geltend gemacht werden können.

Die Abschaffung des Ehegattensplittings zugunsten einer Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag könnte bis zu 15 Milliarden Euro zusätzliche Steuereinnahmen bringen.¹⁴ Alleinverdiener-Ehepaare mit höherem Einkommen würden dadurch deutlich mehr belastet.

Abgeltungssteuer

Quer durch alle Parteien herrscht Konsens, dass Einkommen aus Kapitalerträgen nicht länger mit der einheitlichen Abgeltungssteuer von 25 Prozent belegt werden sollen. Die Quellensteuer war ursprünglich 2009 eingeführt worden, um Kapitalerträge zurück ins Inland zu holen. Von Anfang an hatten Kritiker dem damaligen Bundesfinanzminister Peer Steinbrück (SPD) entgegengehalten, dass Kapitalerträge durch die Pauschalsteuer im Vergleich zu Arbeitseinkommen steuerlich besser dastehen. Denn Einkünfte aus Arbeit werden nach dem persönlichen Einkommenssteuersatz mit bis zu 45 Prozent besteuert. 2017 starten die Steuerbehörden jedoch mit dem automatischen inter-

nationalen Informationsaustausch und erfahren so, wo deutsche Steuerzahler ihr Geld anlegen.¹⁵ Eine Sonderbehandlung via Abgeltungssteuer, um Kapital zurück nach Deutschland zu locken, könnte damit ohnehin überholt sein.

Erbschaftssteuer

Die SPD befindet das runderneuerte Erbschaftssteuerrecht für zu komplex und verwaltungsaufwendig. Die Erbschaftssteuer soll daher nach Auffassung der Sozialdemokraten mit dem Ziel erneut überarbeitet werden, große Vermögen stärker zu besteuern.¹⁶ Eine Verschärfung der Erbschaftssteuer lehnt die FDP ab. Die Grünen halten sich ebenfalls bedeckt: Sie wollen sich nur dann an ein neues Erbschaftssteuermodell wagen, wenn die jetzige Reform abermals vor dem Bundesverfassungsgericht scheitert. Die Linke wiederum kritisiert in ihrem Wahlprogramm, dass „die Superreichen (...) ihre Millionenvermögen in Unternehmensanteilen steuerfrei vererben“ können.¹⁷ Diese Steuerschlupflöcher seien zu stopfen, nur selbstgenutztes Wohneigentum soll steuerlich freigestellt bleiben. Die AfD dagegen fordert, die Erbschaftssteuer komplett abzuschaffen.

Vermögenssteuer

Die Vermögenssteuer hält pünktlich zu Wahlkampfzeiten immer wieder Einzug in die politische Debatte. Seit das Bundesverfassungsgericht 1997 die unterschiedliche Behandlung von Grund und Immobilien im Vergleich zu anderen Vermögenswerten als Verstoß gegen den Gleichheitssatz des Grundgesetzes erklärt hat und der Gesetzgeber auf eine Reform der Vermögensbesteuerung verzichtete, wird sie nicht mehr erhoben. Auch unter Wirtschaftswissenschaftlern gilt die allgemeine Vermögenssteuer inzwischen als Auslaufmodell.¹⁸ Trotzdem wird das Thema in der Politik „als Stellvertreter für Normen- und Wertedebatten um soziale Gerechtigkeit, die Schere zwischen Arm und

13 Bündnis 90/Die Grünen (Anm. 13), S. 2.

14 Stefan Bach/Björn Fischer/Peter Haan/Katharina Wrohlich, Ehegattenbesteuerung: Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag schafft fiskalische Spielräume, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Wochenbericht 13/2017, S. 247–255.

15 Zum internationalen Kampf gegen Steuerhinterziehung und -vermeidung siehe auch den Beitrag von Lukas Hakelberg und Thomas Rixen in dieser Ausgabe (Anm. d. Red.).

16 Vgl. SPD will Erbschaftssteuer erneut reformieren, 6. 2. 2017, www.haufe.de/steuern/gesetzgebung-politik/_168_396986.html.

17 Parteivorstand der Partei Die Linke (Anm. 13), S. 22.

18 Vgl. Constanze Elter, Steuern: Von oben für Unten?, in: APuZ 15/2014, S. 37–43.

Reich und die Verteilung der Privatvermögen benutzt“, ohne dass dies konkrete Gesetzesvorhaben oder parlamentarische Plenardebatten nach sich zieht.¹⁹

Während Union und SPD ebenso wie FDP und AfD eine Vermögenssteuer ablehnen, verlangt Die Linke, Vermögen ab einer Million Euro mit fünf Prozent zu besteuern, wobei betriebsnotwendiges Vermögen bis zu einer bestimmten Höhe freigestellt werden kann. Die Grünen wollen eine „verfassungsfeste, ergiebige und umsetzbare Vermögenssteuer für Superreiche“, lassen jedoch offen, was sich in Zahlen dahinter verbergen könnte.²⁰

REFORMVORSCHLÄGE FEHLANZEIGE

Die Parteien positionieren sich zurzeit unterschiedlich stark im Bereich Steuerpolitik. Quer durch alle Wahlprogramme ist ein umfassendes Reformkonzept für das deutsche Steuersystem, das auch die Sozialabgaben berücksichtigt, jedoch höchstens in Ansätzen zu finden.

Dabei gehört die Bundesrepublik bei der Belastung der Arbeitseinkommen durch Steuern und Sozialabgaben im OECD-Vergleich seit Jahren zu den Spitzenreitern. Ein Angestellter mit Durchschnittsgehalt, unverheiratet und ohne Kind, zahlt 49 Prozent seines Einkommens an Steuern und Abgaben. Damit liegt Deutschland bei der Belastung Alleinstehender hinter Belgien auf dem zweiten Platz. Der Durchschnitt der OECD-Staaten liegt bei 36 Prozent, die niedrigste Quote Europas findet sich mit 22 Prozent in der Schweiz.²¹ Das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung kommt in einem Gutachten für die Friedrich-Naumann-Stiftung zu ähnlichen Ergebnissen.²² Demnach übertraf die gesamtwirtschaftliche Steuerquote 2016 mit

rund 23 Prozent erstmals den bisherigen Höchststand aus dem Jahr 2000. Die Gesamtbelastung der verfügbaren Einkommen durch Steuern und Abgaben liege bereits ab einem jährlichen Haushaltsbruttoeinkommen von 35 700 Euro bei knapp 45 Prozent. In den untersten Einkommensklassen belaufe sich die Quote auf 35 Prozent – zurückzuführen auf Sozialversicherung und indirekte Steuern wie die Mehrwertsteuer. Auch das Institut der deutschen Wirtschaft sieht Reformbedarf: „Weitgehend unabhängig vom Haushaltstyp müssen die Haushalte mit mittleren Einkommen rund 40 Prozent ihrer Einkünfte in Form von Einkommenssteuer, Mehrwertsteuer und Sozialversicherungsbeiträgen abführen.“²³ Die Forscher empfehlen daher, den Einkommenssteuertarif speziell im unteren Verlauf zu senken.

Zwar fielen die Betrachtungen für Deutschland besser aus, wenn es ausschließlich um die Steuerbelastung ginge. Doch gilt es bei Entlastungsplänen auch die Sozialversicherungsbeiträge in den Blick zu nehmen, die in Deutschland relativ hoch sind. Im Gegensatz zu Steuern, für die es einen Grundfreibetrag gibt (2017: 8820 Euro), müssen Bezieher niedriger Einkommen bereits ab dem ersten Euro rund 20 Prozent an die Sozialkassen abführen. Denn die Sozialversicherung ist beitragsorientiert: Die Sozialabgaben sind nicht Teil des Steuersystems, sondern dienen dazu, die soziale Sicherung zu finanzieren. Hier werden Kosten für Leistungen, die einer bestimmten Gruppe von Bürgerinnen und Bürgern zugutekommen, auf diese gesamte Gruppe umgelegt. Steuern hingegen sind laut Abgabenordnung Zahlungen, die keine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen.

Ließe sich aus den Programmen aller Parteien ein Bausatz für eine umfassende Reform des Steuer- und Abgabensystems erstellen, hätte man für die nächste Legislaturperiode immerhin die Basis für eine gemeinsame Anstrengung. Das wäre notwendig für eine Reform, die dann möglicherweise tatsächlich ein großer Wurf werden könnte. Ob es dieses Mal dazu kommt, bestimmt möglicherweise nicht nur der Ausgang der Bundestagswahl 2017, sondern auch der Reformwillen aller Beteiligten.

CONSTANZE ELTER

ist Steuerjournalistin, Autorin und Moderatorin.

ce@constanze-elter.de

¹⁹ Markus Rhomberg/Michaela Böhme, Stellvertreter für soziale Gerechtigkeit? Debatten zu Substanzsteuern in Medien und Politik, in: Zeppelin Universität, Schriftenreihe des Friedrichshafener Instituts für Familienunternehmen, Bd. 5, S. 63–69, hier S. 68; siehe auch ders., Wirksame politische Kommunikation, in: Friedrichshafener Institut für Familienunternehmen, Pffig 3/2015, S. 1 f.

²⁰ Bündnis 90/Die Grünen (Anm. 15), S. 3.

²¹ OECD, Taxing Wages 2017, Paris 2017.

²² Christoph M. Schmidt, Steuer- und Abgabenlast in Deutschland – Eine Analyse auf Makro- und Mikroebene, Essen 2017.

²³ Martin Beznoska/Tobias Hentze, Die Verteilung der Steuerlast in Deutschland, in: Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung 1/2017, S. 99–115.

ARBEITSMARKTPOLITIK IN DEN WAHLPROGRAMMEN DER PARTEIEN

Eine Bestandsaufnahme vor der Bundestagswahl 2017

Stefan Sell

Wahlprogramme sind eine eigenartige Angelegenheit. Für die einen sind sie so wichtig, dass um jeden Halbsatz gerungen wird, für die anderen hingegen sind sie nahezu bedeutungslos. So führt beispielsweise der frühere Bürgermeister von Hamburg, Ole von Beust (CDU), in einem Interview unter der bezeichnenden Überschrift „Wahlprogramme sind was für Feinschmecker“ aus: „Programme sind für den Wahlkampf nicht entscheidend. Es werden Regierungen gewählt oder abgewählt, aber nicht wegen der Programme der Opposition. Die Wähler legen ja nicht alle Programme nebeneinander und entscheiden sich dann für die Partei, bei denen sie die meisten Haken setzen können. Programme sind was für Feinschmecker, Journalisten und Hochinteressierte. Wahlkampf ist Marketing und Werbung. Ein Beispiel: 2001 habe ich in Hamburg 26,2 Prozent der Stimmen bekommen, bei den Neuwahlen drei Jahre später 47,2 Prozent. Mit nahezu identischem Programm und Personal.“⁰¹ Dennoch kann der (potenzielle) Wähler erwarten, dass die Linien dessen, was eine Partei vorhat, vor der Wahl erkennbar sind. Insofern haben Wahlprogramme neben den üblichen werbeteknisch bedingten Übertreibungen immer auch eine inhaltliche Signalfunktion. Und für die Oppositionsparteien eröffnen sie die Möglichkeit, Alternativen zur herrschenden Politik aufzuzeigen und anzupreisen.

Bis Ende Mai lagen von den kleineren Parteien bereits Wahlprogramme beziehungsweise deren Entwürfe für die Bundestagswahl im September 2017 vor.⁰² Die beiden großen Parteien, also Union und SPD, wollen ihre Wahlprogramme Ende Juni 2017 auf ihren Parteitagen verabschieden. Zumindest der Entwurf eines „Regierungsprogramms“ der SPD ist vorab aufgetaucht, sodass man – vorbehaltlich möglicher Änderungen oder Erweiterungen bis

zum Parteitag – daraus schöpfen kann. Besonders schwierig ist die Situation hinsichtlich der CDU/CSU einzuschätzen: Hier gibt es noch nicht einmal einen ersten Entwurf, auf den man sich beziehen könnte. Bekannt ist nur, dass der Kanzleramtsminister Peter Altmaier mit der Erarbeitung des Programms beauftragt worden ist.⁰³ Auch die Prüfung möglicher inhaltlicher Positionierungen der Union in den Medien ist derzeit wenig ergiebig. Deswegen wird im Folgenden eine Annäherung an die Positionen der CDU/CSU mithilfe der Programme zu den diesjährigen Landtagswahlen versucht.

Für den Bereich der Arbeitsmarktpolitik kommt hinsichtlich einer Analyse der Wahlprogramme erschwerend hinzu, dass es sich um ein schwer abgrenzbares Themenfeld handelt, das man nicht so abhandeln könnte wie beispielsweise die Verkehrspolitik im engeren Sinne. Das hängt damit zusammen, dass es sich um ein Querschnittsthema mit enormen Einflüssen und Wirkungen aus anderen Politikfeldern handelt: Man denke nur an die Auswirkungen steuerpolitischer Entscheidungen, an die Bedeutung öffentlicher Investitionen oder an Fragen der Kinderbetreuung, die weitreichende Effekte auf das Arbeitsangebot haben können.⁰⁴ Insofern muss eine Darstellung der arbeitsmarktpolitischen Positionen der Parteien von Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne ausgehen, aber weiter ausgreifen. Vor diesem Hintergrund beginnt die Darstellung mit der vor allem institutionell bedingten Analyse der Vorschläge, die sich mit dem Grundsicherungssystem (Sozialgesetzbuch II/SGB II) und der Arbeitslosenversicherung und Arbeitsförderung (SGB III) befassen. Anschließend wird ein Blick auf die Bereiche Arbeitszeit, Arbeitsverträge und prekäre Beschäftigung geworfen. Zum Abschluss wird geprüft, ob und was die Parteien zu dem wichtigen Feld der Tarifpolitik zu sagen haben.

GRUNDSICHERUNG (SGB II) UND ARBEITSLSENVERSICHERUNG/ ARBEITSFÖRDERUNG (SGB III)

Im bislang vorliegenden Entwurf der **SPD** fallen hinsichtlich der Grundsicherung diese Punkte auf: Eine Verdopplung des Schonvermögens im SGB II, eine Streichung der schärferen Sanktionen für Unter-25-Jährige im SGB II sowie eine Überführung des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe“, das sich an Langzeitarbeitslose richtet, als Regelleistung in das SGB II.

Für die Arbeitslosenversicherung schlägt die SPD vor, Selbstständigen, die sich in der Arbeitslosenversicherung absichern wollen, das durch einkommensbezogene Beiträge zu ermöglichen. Die Partei fordert auch eine kürzere Anwartschaft für das Arbeitslosengeld I: Einen Anspruch soll derjenige haben, der innerhalb von drei Jahren vor der Arbeitslosigkeit mindestens zehn (statt wie bisher zwölf) Monate sozialversicherungspflichtig beschäftigt war, was einen erleichterten Zugang zu Leistungen der Arbeitslosenversicherung ermöglichen würde. Gefordert

01 „Wahlprogramme sind was für Feinschmecker“, Ole v. Beust im Interview mit Fabian Federl, 17.5.2017, www.zeit.de/politik/deutschland/2017-05/ole-von-beust-nrw-wahl-bundestagswahl-wahlkampf-martin-schulz.

02 Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf diese Programme bzw. Entwürfe: Der Entwurf des Wahlprogramms der Linken wurde auf dem Parteitag vom 9. bis 11. Juni 2017 in Hannover diskutiert und beschlossen: Parteivorstand der Partei Die Linke, Die Zukunft, für die wir alle kämpfen. Sozial. Gerecht. Für alle, 11.6.2017, www.die-linke.de/fileadmin/download/wahlen2017/wahlprogramm2017/wahlprogramm2017.pdf; der Entwurf des Wahlprogramms der Grünen wird vom 16. bis 18. Juni auf dem Programmparteitag in Berlin final diskutiert und beschlossen: Bündnis 90/Die Grünen, Zukunft wird aus Mut gemacht. Entwurf Wahlprogramm 2017, 10.3.2017, www.gruene.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/Gruener_Bundestagswahlprogramm2017.pdf; das FDP-Bundestagswahlprogramm wurde auf dem 68. Ordentlichen Bundesparteitag vom 28. April bis 30. April 2017 beschlossen: FDP, Schauen wir nicht länger zu. Programm der Freien Demokraten zur Bundestagswahl 2017, 23.5.2017, www.fdp.de/sites/default/files/uploads/2017/05/29/20170523-schauen-wir-nicht-langer-zu.pdf; das Wahlprogramm der AfD wurde beim Bundesparteitag am 22./23.4.2017 in Köln beschlossen: AfD, Programm für Deutschland. Das Grundsatzprogramm der Alternative für Deutschland, 24.5.2017, www.afd.de/wp-content/uploads/sites/111/2017/06/2017-06-01_AfD-Bundestagswahlprogramm_Onlinefassung.pdf; Bei der SPD ist ein außerordentlicher Bundesparteitag am 25. Juni 2017 in Dortmund geplant (Entwurf des Leittrags der Programmkommission für das Regierungsprogramm 2017, 22.5.2017, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Leittrags_SPD_2017.pdf), bei der CDU/CSU wird Anfang Juli angegeben.

wird ebenso die flächendeckende Einführung von Jugendberufsagenturen.

Ein wichtiger Baustein im Programmentwurf der SPD ist der angestrebte Umbau der Bundesagentur für Arbeit zu einer „Bundesagentur für Arbeit und Qualifizierung“ und die damit einhergehende Transformation der Arbeitslosen- zu einer „Arbeitsversicherung“.⁰⁵ Gefordert wird zudem ein Recht auf Weiterbildung, das im Bedarfsfall auch berufsbegleitend umgesetzt werden soll. Hier taucht dann auch der bereits in der Öffentlichkeit heftig diskutierte Vorschlag des Kanzlerkandidaten Martin Schulz auf, ein „Arbeitslosengeld Q (ALG Q)“ für die Dauer von Qualifizierungsmaßnahmen einzuführen: Der Bezug des ALG Q soll nicht auf den Arbeitslosengeld-I-Anspruch angerechnet werden (was diesen verlängern würde), die Höhe entspricht dem Arbeitslosengeld I, nach Beendigung einer Qualifizierungsmaßnahme gibt es dann erneut einen Anspruch auf Arbeitslosengeld I nach den bisherigen Regeln.

Die Linke macht im Bereich der Grundsicherung zahlreiche Vorschläge, die auf einen Systemwechsel abzielen: Gefordert wird eine „Mindestsicherung“ statt Arbeitslosengeld II (ALG II). Der Regelleistungssatz dieser Mindestsicherung soll bei 1050 Euro für Erwerbslose, aufstockende Erwerbstätige, Langzeiterwerbslose und Erwerbsunfähige liegen und bei Bedarf durch Wohngeld (auf Basis der Bruttowarmmiete) ergänzt werden. Für Kinder wird eine Grundsicherung in Höhe von 564 Euro gefordert. Die Mindestsicherung soll für alle dauerhaft in Deutschland lebenden Menschen gewährt werden, damit einher geht die

03 Vgl. Philipp Wittrock, Merkels mächtigster Mann, 11.4.2017, www.spiegel.de/politik/deutschland/a-1142841.html.

04 Immer noch hilfreich ist eine Unterscheidung von Beschäftigungspolitik und Arbeitsmarktpolitik, wie sie von Jürgen Kromphardt bereits 1992 präsentiert wurde: Die Arbeitsmarktpolitik ist ein Teilbereich der Beschäftigungspolitik und diese darf keinesfalls auf Arbeitsmarktpolitik reduziert werden. „Beschäftigungspolitische Maßnahmen können danach untergliedert werden, ob sie am Gütermarkt, am Geldmarkt oder am Arbeitsmarkt ansetzen. Im letztgenannten Fall sind sie zugleich Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik, die man als Summe aller Maßnahmen definieren kann, die das Angebot oder die Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt (beziehungsweise auf einem oder mehreren Teilarbeitsmärkten) und die Beziehungen zwischen ihnen direkt zu beeinflussen versuchen.“ Jürgen Kromphardt, Plädoyer gegen die Reduzierung von Beschäftigungspolitik auf Arbeitsmarktpolitik, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 3/1992, S. 221–231.

05 Zum Begriff der Arbeitsversicherung siehe auch den Beitrag von Josef Schmid in dieser Ausgabe (*Anm. d. Red.*).

Forderung nach einer Abschaffung des Asylbewerberleistungsgesetzes.

Darüber hinaus plädiert Die Linke für die Abschaffung von Sanktionen im Grundsicherungssystem sowie die Abschaffung der Bedarfsgemeinschaften (also ein Wechsel zum Individualprinzip). Abgerundet wird das durch die Forderung eines Rechts auf Arbeit sowie darauf, eine konkrete Arbeit abzulehnen. Gefordert wird außerdem die Schaffung eines öffentlichen Beschäftigungssektors für Menschen, die derzeit keiner regulären Beschäftigung nachgehen können.

Für den Bereich der Arbeitslosenversicherung (SGB III) schlägt Die Linke vor, eine längere Zahlung von Arbeitslosengeld I sowie kürzere Anwartschaftszeiten als erleichterte Zugangsvoraussetzung zu ermöglichen. Auch hier wird das Sanktionsinstrumentarium kritisiert und für eine Abschaffung von Sperrzeiten plädiert. Außerdem fordert Die Linke ein Recht auf (arbeitgeberfinanzierte) Weiterbildung.

Auch **Bündnis 90/Die Grünen** haben einige substantielle Veränderungsvorschläge zur Grundsicherung, die aber nicht so weit reichen wie die der Linken: Die Grünen fordern eine Erhöhung des Regelsatzes beim Arbeitslosengeld II, vor allem für Kinder auch eine bedarfsgerechte Neuberechnung. Für Stromkosten soll es eine gesonderte Pauschale geben. Die Grundsicherung soll als individuelle Leistung ausgestaltet, Bedarfsgemeinschaften also abgeschafft werden. Wie Die Linke fordern auch die Grünen eine Abschaffung von Sanktionen und plädieren für die Schaffung eines „sozialen Arbeitsmarktes“ für Langzeitarbeitslose.

Im Bereich der Arbeitslosenversicherung fordern die Grünen einen Wechsel hin zu einer „Arbeitsversicherung“, die auch Selbstständige einbezieht. Weiterbildung soll nicht nur bei Arbeitslosigkeit gefördert werden.

Die **FDP** fordert im Bereich der Grundsicherung die Einführung eines „liberalen Bürgergeldes“, also eine Zusammenfassung von Arbeitslosengeld II, Grundsicherung im Alter, Hilfe zum Lebensunterhalt nach SGB XII, Kinderzuschlag und Wohngeld zu einer Transferleistung. Die Zuverdienstgrenzen bei Arbeitslosengeld-II-Bezug sollen durch eine Absenkung des Anrechnungssatzes erhöht werden. Für Langzeitarbeitslose wird ein „Training on the Job“ gefordert sowie eine Kombination von Grundsicherung und Lohn des Arbeitgebers (also ein Kombi-Lohn), falls erforderlich auch die Ermögli-

chung einer psychosozialen Begleitung. In der Arbeitslosenversicherung wird jede Verlängerung der Arbeitslosengeld-I-Bezugsdauer abgelehnt. Auch die **FDP** fordert eine Förderung der Weiterbildung von Beschäftigten, die allerdings arbeitgeber- und arbeitnehmerfinanziert stattfinden soll sowie mit einer öffentlichen Förderung in Höhe von maximal 50 Prozent der Kosten.

Auch die **AfD** hat sich zur Grundsicherung und zur Arbeitslosenversicherung positioniert. Gefordert werden höhere Arbeitslosengeld-II-Leistungen bei einer Vorbeschäftigung von mindestens zehn Jahren, eine bedarfsangepasste Qualifizierung von Arbeitslosen in enger Abstimmung insbesondere mit der mittelständischen Wirtschaft sowie eine Reform bei der Errechnung der offiziellen Arbeitslosenzahl, um deren „Manipulation“ zu beenden. Für die Arbeitslosenversicherung wird eine längere Bezugsdauer abhängig von der Dauer der Vorbeschäftigungszeit gefordert. Ebenfalls länger bezugsberechtigt beim Arbeitslosengeld I sollen Eltern sein. Sozialleistungen für EU-Bürger sollen erst dann gewährt werden, wenn diese zuvor vier Jahre versicherungspflichtig in Deutschland beschäftigt waren und ihren Lebensunterhalt damit vollständig selbst decken konnten. Ansonsten sollen sie von Sozialleistungen ausgeschlossen werden. Bei den Leistungen für Asylbewerber soll der Grundsatz „Sachleistungen vor Geldleistungen“ gelten.

ARBEITSZEIT, ARBEITSVERTRÄGE, PREKÄRE BESCHÄFTIGUNG UND MINDESTLOHN

In ihrem Programmentwurf fordert die **SPD** ein Verbot sachgrundloser Befristungen. Hinsichtlich der Arbeitszeitregulierung plädieren die Sozialdemokraten für „Langzeitkonten“ für die Beschäftigten und fordern ein Rückkehrrecht auf Vollzeitarbeit, wenn diese durch eine phasenweise Teilzeitarbeit unterbrochen wurde.

Ergänzend zum Elterngeld und Elterngeld-Plus wird ein „Familiengeld“ vorgeschlagen: Wenn beide Eltern ihre Arbeitszeit partnerschaftlich aufteilen, erhalten sie ein Familiengeld von jeweils 115 Euro monatlich für beide Eltern, wenn sie jeweils 26 bis 36 Wochenstunden arbeiten. Es soll bis zu 24 Monate gezahlt werden.

Zur Vereinbarkeit von Beruf und Pflege will die **SPD** ein „Familiengeld für Pflege“ einführen, das im Umfang von 26 bis 36 Wochenstunden bis

zu 24 Monate lang gezahlt werden soll. Hinzu kommt eine Freistellung von der Arbeit mit Lohnersatzleistung: Pflegende Angehörige können ihre Arbeitszeit für bis zu drei Monate ganz oder zum Teil reduzieren und erhalten in dieser Zeit eine Lohnersatzleistung (in Höhe und Umfang des Elterngelds). Das Familiengeld für Pflege und die Lohnersatzleistung können von zwei pflegenden Angehörigen in Anspruch genommen werden.

Ein weiterer Baustein im Kontext der Vereinbarkeitsdebatte ist die geforderte schrittweise Abschaffung der Kita-Gebühren sowie die Einführung eines Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung von Kita- und Grundschulkindern.

Die Linke fordert ebenfalls ein Verbot sachgrundloser Befristung von Arbeitsverträgen. Ab dem zweiten Arbeitsvertrag beim gleichen Arbeitgeber soll es eine Entfristung geben müssen. Als Obergrenze für Befristungen wird ein Jahr angesetzt. Hinsichtlich der Leiharbeit fordert Die Linke eine mindestens gleiche Bezahlung für Leiharbeit (*equal pay*) – plus einer Flexibilitätszulage in Höhe von zehn Prozent für die Leiharbeiter.

Zur Arbeitszeit findet man im Entwurf des Wahlprogramms der Linken die folgenden Punkte: Vollzeitarbeit sollte sich in einem Umfang von 30 bis 35 Stunden pro Woche bewegen mit einer Wochenhöchst Arbeitszeit von 40 Stunden. Gefordert werden ein Recht auf Nichterreichbarkeit außerhalb der Arbeitszeit sowie eine Begrenzung und zeitnaher Ausgleich von Mehrarbeit. Nachschichten soll es maximal drei Mal nacheinander geben dürfen. Vorgeschlagen wird außerdem die Einführung eines Rechtsanspruchs auf ein Sabbatjahr für Beschäftigte, zweimal im Berufsleben für je ein Jahr, bei Garantie eines Rückkehrrechts auf den gleichen/gleichwertigen Arbeitsplatz.

Bei Teilzeitarbeit soll es ein Rückkehrrecht auf die (ursprüngliche) vertragliche Arbeitszeit geben. Die Linken fordern einen Rechtsanspruch auf eine Mindestarbeitszeit von 18 Stunden pro Woche. Ein Entgeltgleichheitsgesetz soll Lohndiskriminierung zwischen den Geschlechtern ausschließen. Für eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Pflege wird eine vom Arbeitgeber zu bezahlende Pflegezeit von bis zu sechs Wochen (analog der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall) gefordert. Auch ein Recht auf Telearbeit (Home-Office) soll, tariflich reguliert, statuiert werden.

Kostenfreie Weiterbildungsangebote nach einer schwangerschafts- und erziehungsbedingten Pause sollen den Wiedereinstieg in den Beruf er-

leichtern. Der Elterngeldanspruch soll auf zwölf Monate pro Elternteil ausgeweitet werden (beziehungsweise 24 Monate für Alleinerziehende), Teilabschnitte der Inanspruchnahme von mindestens zwei Monaten bis zur Vollendung des siebten Lebensjahres des Kindes sollen ermöglicht und ein besonderer Kündigungsschutz für Eltern bis zur Vollendung des sechsten Lebensjahres des Kindes eingeführt werden.

„Minijobs“ (geringfügige Beschäftigungsverhältnisse) sollen der Sozialversicherungspflicht unterworfen werden; der gesetzliche Mindestlohn soll auf zwölf Euro pro Stunde – und das ausnahmslos – erhöht sowie jährlich entsprechend der Produktivitäts- und Preisentwicklung angehoben werden.

Auch **Bündnis 90/Die Grünen** fordern in ihrem Programmentwurf ein Verbot der sachgrundlosen Befristung von Arbeitsverträgen. Bei der Leiharbeit gibt es ebenfalls eine Deckungsgleichheit mit den Forderungen der Linken: Mindestens gleiche Bezahlung für Leiharbeit (*equal pay*) – plus einer Flexibilitätsprämie.

Bei der Arbeitszeit sprechen sich die Grünen hinsichtlich der Vollzeitdefinition für Wahlarbeitszeiten zwischen 30 und 40 Wochenstunden aus und schlagen eine „flexible Vollzeit“ vor: Darunter verstehen sie das Erhöhen und Reduzieren der Arbeitszeit um bis zu zehn Wochenstunden für Kinderbetreuung, Pflege und Weiterbildung. Die „KinderZeit Plus“ soll das Elterngeld ablösen und Eltern, die sich die Kinderbetreuung teilen, für einen Zeitraum von maximal 24 Monaten finanziell unterstützen, zudem soll es einen Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung in Kitas geben.

Auch die Grünen fordern ein Rückkehrrecht auf Vollzeit, wenn diese zeitlich befristet durch Teilzeitarbeit unterbrochen wurde. Ein geplantes Entgeltgleichheitsgesetz findet man ebenso. Die Vereinbarkeit von Beruf und Pflege soll durch eine „PflegeZeit Plus“ verbessert werden: eine Lohnersatzleistung (drei Monate) für die Zeit der Pflege sowie zehn Tage pro Jahr Freistellung für Pflegende.

Beim gesetzlichen Mindestlohn fordern die Grünen die Abschaffung der noch vorhandenen Ausnahmen.

Die **FDP** lehnt eine Regulierung von befristeten Arbeitsverträgen, also beispielsweise das von anderen Parteien geforderte Verbot sachgrundloser Befristungen, ab. Ebenfalls abgelehnt wird eine Regulierung der Leiharbeit und der Arbeitszeit. Die wöchentliche Höchstarbeits-

zeit soll jedoch bei 48 Stunden fixiert werden, parallel dazu soll die derzeitige Höchstgrenze der täglichen Arbeitszeit aufgehoben werden. Ebenfalls wegfallen soll die derzeit vorgeschriebene elfstündige Ruhezeit für die Arbeitnehmer. Ein „Langzeitkonto für Arbeit“ soll die Sammlung von Überstunden, Boni, Resturlaub und Sonderzahlungen ermöglichen. Diese werden in ein Wertguthaben auf dem Langzeitkonto umgewandelt. Familienpolitisch fordert die FDP die Bündelung aller kindesbezogenen Leistungen zu einem „Kindergeld 2.0“. Pflege- und Betreuungsleistungen sollen steuerlich besser berücksichtigt werden.

Die **AfD** spricht sich in ihrem Wahlprogramm grundsätzlich für den gesetzlichen Mindestlohn aus, was in der Partei nicht unumstritten ist. Konkrete Vorschläge findet man zum Punkt Leiharbeit/Werkverträge, darunter eine Obergrenze von 15 Prozent an Beschäftigten mit Leih- oder Werkverträgen in Unternehmen sowie die Gleichstellung von Leiharbeit nach einer sechsmonatigen Beschäftigungszeit. Leiharbeitsverträge sollen nur einmal verlängert werden dürfen. Pflege und Kinderbetreuung innerhalb der Familie soll finanziell unterstützt werden. Darüber hinaus findet sich noch die Forderung nach „Wiedereingliederungshilfen an den Arbeitgeber bei Neueinstellung nach Erziehungszeit“, mehr aber auch nicht.

TARIFPOLITIK

Wer eine Ausbildung macht, soll auch angemessen bezahlt werden. Deshalb braucht es nach dem Programmentwurf der **SPD** eine angemessene Mindestausbildungsvergütung. Tarifvertragliche Lösungen haben dabei Vorrang, insbesondere durch Allgemeinverbindlichkeitserklärungen, wodurch tariflich geregelte Ausbildungsvergütungen für alle gelten. Die Möglichkeit der Allgemeinverbindlichkeitserklärung soll generell erleichtert und gegebenenfalls auch rückwirkend gewährleistet werden, um „gute Löhne und gute Arbeitsbedingungen in allen Branchen“ durchzusetzen. In diesem Kontext betont die **SPD** die hohe Bedeutung starker Gewerkschaften und hoher Tarifbindungen und möchte dafür sorgen, dass tarifgebundene Betriebe gesetzlich privilegiert werden. Bestehende Tarifverträge sollen auch im Falle einer Auslagerung von Betrieben oder Betriebsteilen fortbestehen.

Für die Gesundheitsfachberufe fordert die **SPD** einen allgemeinverbindlichen Tarifvertrag Soziales, um für mehr Einheitlichkeit zu sorgen und Zersplitterung vorzubeugen.

Gegen diese Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen kann die Arbeitgeberseite derzeit ein Veto einlegen. **Die Linke** fordert, dieses abzuschaffen, um das Instrumentarium nutzbar zu machen. Bei Betriebsübergängen und Auslagerungen sollen die bisherigen Tarifverträge in ihrer jeweils gültigen Fassung unbefristet geschützt bleiben. Die Vergabe öffentlicher Aufträge soll daran gebunden werden, dass Tarifverträge eingehalten werden und an Kriterien der Gewerkschaften für gute Arbeit gebunden sind. Gewerkschaften sollen ein umfassendes Verbandsklagerecht zur Einhaltung von Tarifverträgen und gesetzlichen Bestimmungen erhalten.

Die **Linke** fordert außerdem eine Rücknahme des Tarifeinheitgesetzes, das mit einer Einschränkung des Streikrechts verbunden sei. Das im Grundgesetz verankerte Streikrecht müsse ausgeweitet werden und Solidaritätsstreiks mit Beschäftigten anderer Betriebe und Branchen und politische Streiks einschließen.

Eine Stärkung der Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen wird auch von **Bündnis 90/ Die Grünen** gefordert. Davon abgesehen finden sich im Wahlprogramm keine weiteren Aussagen zur Tarifpolitik.

Die **FDP** verteidigt laut Bundestagswahlprogramm „einen flexiblen Arbeitsmarkt und die Tarifautonomie“ und möchte weitere Regularien in der Tarifpolitik abwehren. Weitere Aussagen zum Thema gibt es nicht. Im **AfD**-Programm findet man zu diesem Punkt keinen einzigen Hinweis.

UND DIE CDU/CSU?

Wie eingangs erwähnt, lag das Wahlprogramm der **CDU/CSU** bei Redaktionsschluss noch nicht vor und wird voraussichtlich auch erst Anfang Juli – mitten in der Urlaubszeit – beschlossen. Soweit sich bereits Schwerpunkte der Union abzeichnen, werden diese aber wohl eher im „klassischen“ wirtschafts- und finanzpolitischen Bereich liegen. Hier erhofft man sich dann *Spillover*-Effekte auf den Arbeitsmarkt. In Ermangelung von Programmbausteinen seitens der Bundesebene kann man jedoch versuchen, auf Grundlage der Wahlprogramme der **CDU** zu den drei diesjährigen Landtagswahlen im

Saarland, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen auf mögliche Inhalte des Bundesprogramms zu schließen.⁰⁶ Am Beispiel von Saarland und Nordrhein-Westfalen ergibt sich der folgende Befund:

Das saarländische Wahlprogramm ist auch deshalb interessant, weil hier die Union mit der SPD wie im Bund in einer großen Koalition regiert hat – und diese nach der Wahl fortgesetzt hat. Zugleich ist die alte und neue Ministerpräsidentin Annegret Kramp-Karrenbauer innerhalb der Union dafür bekannt, dass sie sehr offen ist für arbeitsmarktpolitische Instrumente im engeren Sinne. Das saarländische Wahlprogramm stellt zum einen die Fortführung des eingeschlagenen Weges in Aussicht – also innerhalb des bestehenden Systems eine ergänzende Arbeitsmarktpolitik über spezifische Programme: „Menschen mit schweren Vermittlungshindernissen müssen geeignete Angebote zur Wiedereingliederung in den regulären Arbeitsmarkt gemacht werden. Die Landesregierung hat daher in parteiübergreifender Gemeinsamkeit das Arbeitsmarktprogramm A-Saar aufgelegt. Die Einrichtungen, die mit ihren Maßnahmen die Wiedereingliederung von Menschen in den Arbeitsmarkt fördern, sollen weiter unterstützt werden. Dafür müssen auch in der nächsten Legislaturperiode finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden.“ Zum anderen findet sich die Reform eines arbeitsmarktpolitischen Instruments, der Passiv-Aktiv-Transfer: „Beim ‚Passiv-Aktiv-Transfer‘ werden Leistungen, die Langzeitarbeitslose sonst passiv für den Lebensunterhalt bekommen, in Zuschüsse für Beschäftigung umgewandelt, um Menschen den Übergang in reguläre Beschäftigung zu ebnet. Die Einrichtung und der Aufbau dieser Angebote sind im erforderlichen Umfang nur finanzierbar, wenn der so genannte ‚Passiv-Aktiv-Transfer‘ ermöglicht wird. Wir unterstützen deshalb die Idee, das Saarland als kleinstes Flächenland zu einer Modellregion des ‚Passiv-Aktiv-Transfer‘ auszugestalten.“

06 Vgl. zum Saarland CDU Saar, Zusammen. Weiter. Voran. Zukunftsplan Saar – Für ein eigenständiges und starkes Saarland!, 17.2.2017, www.cdu-saar.de/content/news/284948.htm; CDU Schleswig-Holstein, Sicher leben in Schleswig-Holstein. Programm der CDU Schleswig-Holstein zur Landtagswahl 2017, 4.2.2017, www.cdu-sh.de/sites/www.cdu-sh.de/files/downloads/wahlprogramm_cdush_2017_web.pdf sowie für Nordrhein-Westfalen: NRW-CDU, Zuhören. Entscheiden. Handeln. Regierungsprogramm der CDU für Nordrhein-Westfalen 2017–2022, 1.4.2017, www.cdu-nrw.de/zuhoren-entscheiden-handeln-regierungsprogramm-der-cdu-fuer-nordrhein-westfalen-2017-2022.

Im nordrhein-westfälischen Wahlprogramm der CDU findet man lediglich allgemein gehaltene Aussagen, dass man sich um Langzeitarbeitslose bemühen wolle, ansonsten verweist man darauf, dass das primär Angelegenheit der Arbeitgeber und Tarifpartner sei. Lediglich eine eher als Infragestellung der bisherigen arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten zu verstehende Ankündigung kann man dem Programm entnehmen: „Der Staat kann jedoch nicht selbst auf Dauer als Akteur im Bereich des Arbeitsmarktes auftreten. Deshalb werden wir staatliche Förderprogramme zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit kritisch überprüfen und ausschließlich unter den Kriterien der Effizienz, Wirksamkeit und Finanzierbarkeit weiterführen beziehungsweise neu konzipieren.“

Von der Bundesebene kommen derzeit nur wenige Signale, wohin die Reise gehen könnte: Immer wieder wird angedeutet, dass das Wahlprogramm den einen oder anderen eher kleinteilig angelegten Vorschlag zur „zielgenaueren“ Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit, die sich von der ansonsten guten Arbeitsmarktentwicklung entkoppelt habe, enthalten werde sowie Maßnahmen, mit denen man „die Kinder“ adressieren wolle. Insgesamt gesehen dürfen wir erwarten, dass für die Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne ein „Weiter-so“ mit wenn, dann sehr kleinteilig angelegten Reformbausteinen im Sinne der bekannten Modellprojekte und der Hervorhebung einzelner Zielgruppen in das Wahlprogramm aufgenommen wird.

ARBEITSMARKTPOLITISCHE „MÜDIGKEIT“ IN DEN WAHL- PROGRAMMEN DER PARTEIEN

In der Gesamtschau ergibt sich einerseits das erwartbare Bild: Die meisten und klar auf eine stärkere Regulierung setzenden arbeitsmarktpolitischen Vorschläge findet man im Wahlprogramm der Linken, die auch als einzige Partei das Grundversicherungssystem (SGB II) infrage stellt und durch ein Mindestversicherungssystem ersetzen will. Überschneidungsbereiche mit anderen Parteien lassen sich nur zu den Grünen erkennen, die sich bei Weitem nicht so radikal positionieren wie Die Linke, aber punktuell doch Übereinstimmungen erkennen lassen, was einzelne Reformbausteine angeht – allerdings längst nicht so stark auf Regulierung und gesetzgeberische Eingriffe setzen wie Die Linke. Wenn überhaupt, dann kann man arbeitsmarktpolitisch von einem „rot-grünen Lager der kleinen

Parteien“ sprechen, wobei das größere sozialdemokratische Lager zurzeit erkennbar wenige Andockstellen vorweisen kann. Verglichen mit dem Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2013 kann man der SPD mit Blick auf den aktuellen Entwurf des Wahlprogramms eine gewisse „arbeitsmarktpolitische Müdigkeit“ attestieren, wie ein Blick auf die Forderungen für Langzeitarbeitslose zeigt: Wurde 2013 noch die Einführung eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors inklusive umfangreicher Förderangebote gefordert, beschränkt man sich 2017 lediglich auf eine „Überführung des Bundesprogramms ‚Soziale Teilhabe‘, das sich an Langzeitarbeitslose richtet, als Regelleistung in das SGB II“.⁰⁷ Somit schrumpft der grundsätzlicher und größer angelegte Anspruch des Jahres 2013 hinsichtlich der öffentlich geförderten Beschäftigung auf die Verstetigung eines sehr begrenzten und gerade in der Praxis durchaus umstrittenen Sonderprogramms.⁰⁸

2013 stand der arbeitsmarktpolitische Teil des SPD-Wahlprogramms unter der durchaus eingängigen Formulierung „Die Ordnung auf dem Arbeitsmarkt wiederherstellen“. In diesem Bereich hat die SPD in den zurückliegenden vier Jahren einiges über das von ihr geführte Bundesarbeitsministerium in die Wege geleitet und aus ihrer Sicht erfolgreich umgesetzt. Nun stellt sich die berühmte Anschlussfrage: Was soll jetzt kommen? Im neuen Entwurf findet man die Forderung, die Arbeitslosenversicherung zu einer „Arbeitsversicherung“ weiterzuentwickeln, einen Schwerpunkt auf die Weiterbildung der Arbeitnehmer zu legen und die Bundesagentur für Arbeit namensmäßig um „und Qualifizierung“ anzureichern. Bis auf die Namensfrage findet man diese Punkte aber auch schon im Wahlprogramm von 2013: „Wir wollen die Arbeitslosenversicherung zu einer Arbeitsversicherung weiterentwickeln (...) Qualifizie-

rung und Weiterbildung über den gesamten Verlauf des Erwerbslebens sind zentral für den Erhalt der individuellen Beschäftigungsfähigkeit. Die Arbeitsversicherung stellen wir auf drei Säulen: den bestehenden sozialrechtlichen Anspruch auf Qualifizierung durch die Arbeitsmarktförderung der Bundesagentur für Arbeit im Falle von Arbeitslosigkeit, einen gestärkten arbeitsrechtlichen Anspruch gegenüber dem Arbeitgeber auf Sicherung und Erhalt der Qualifikation und einen neuen individuellen Rechtsanspruch auf Weiterbildung und Qualifizierung, über den die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer selbst entscheiden.“⁰⁹

Die FDP hingegen entfernt sich arbeitsmarktpolitisch gesehen nicht von ihrem Stand 2013, als sie aus dem Bundestag gewählt wurde. Arbeitgeberorientierung und die Ablehnung weiterer Regulierungen zeichnen das Wahlprogramm aus. Bei der Arbeitszeitfrage soll weiter dereguliert werden. Dies sind keine überraschenden, sondern bekannte Positionen.

Diskussionsbedürftig ist die Positionierung der AfD zu arbeitsmarktpolitischen Themen. Punktuelle Kritik an bestehenden Regelungen beispielsweise zu Leiharbeit und Werkverträgen sowie eine Erweiterung der SGB-III/II-Leistungen für bestimmte Personengruppen und die Anerkennung des Mindestlohns sind wichtige Punkte, die zu nennen wären. Sie verweisen darauf, dass sich bestimmte Kräfte innerhalb der AfD nicht haben durchsetzen können, die einen ganz anderen, wesentlich „marktliberaleren“ Ansatz im Sinne einer Abschaffung von Regulierungen einschließlich der Ablehnung des gesetzlichen Mindestlohns bis hin zu der Forderung nach einer Abschaffung der Arbeitslosenversicherung vertreten.¹⁰

Insgesamt wird die Arbeitsmarktpolitik keine größere eigenständige Rolle im Wahlkampf spielen, sofern man das zum jetzigen Zeitpunkt einschätzen kann. Das kann man auch daran erkennen, dass der in den Wahlprogrammen präsentierte Forderungskatalog der Parteien bis auf wenige Ausnahmen im Vergleich zu 2013 merklich geschrumpft ist.

STEFAN SELL

ist Professor für Volkswirtschaftslehre, Sozialpolitik und Sozialwissenschaften an der Hochschule Koblenz.

sell@hs-koblenz.de

07 SPD, Das Wir entscheidet. Regierungsprogramm 2013–2017, 14. 4. 2013, www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Bundesparteitag/20130415_regierungsprogramm_2013_2017.pdf.

08 Vgl. Stefan Sell, Programmitis als Krankheitsbild in der Arbeitsmarktpolitik: Wenn das „Wir tun was“ für die Langzeitarbeitslosen verloren geht im hyperkomplexen Raum der Sonderprogramme, die in der Realität scheitern müssen, 12. 3. 2016, <https://aktuelle-sozialpolitik.blogspot.de/2016/03/64.html>.

09 SPD (Anm. 7).

10 Vgl. zu diesen Positionen die Darstellung bei Katharina Nocun, Wie sozial ist die AfD wirklich? Eine Expertise zu Positionen in der AfD bei der Sozial- und Steuerpolitik, Heinrich-Böll-Stiftung Sachsen, Dresden 2016, www.weiterdenken.de/sites/default/files/uploads/2016/06/katharina_nocun_sozialpolitik_der_afd.pdf.

ALTER WEIN IN NEUEN SCHLÄUCHEN?

Integrationskonzepte vor der Bundestagswahl

Petra Bendel

Zehn Thesen zur Leitkultur von Bundesinnenminister Thomas de Maizière oder 15 Thesen der „Initiative kulturelle Integration“?⁰¹ Wer sich in Anbetracht dieser politischen Ideen, dieser unterschiedlichen „Frames“, um 20 oder gelegentlich sogar um 40 Jahre zurückversetzt fühlt, den trägt die Erinnerung nicht. Rückführung und Doppelpass, Arbeitsmarktintegration und Wertedebatte: Angesichts der bevorstehenden Bundestagswahl wird erneut um Konzepte von Integration gerungen.

Die Integrationsdebatte bewegt sich spiralförmig, kreist in sich wandelnden, aber auch wiederholenden Interpretationen von „Integration“. Sie dreht sich um die immer selben Grundfragen: Wen wollen wir integrieren – und wen nicht? Wer soll zu uns gehören? Auf welche Weise und in welchen Bereichen soll Integration erfolgen? Wie gelingt Integration am besten, was steht an ihrem Beginn und was an ihrem Ende?

Auch zwei Monate vor den Bundestagswahlen lassen sich die widerstreitenden „Rahmungen“ dessen, was Integration sein kann und sein soll, letztlich auf zwei Pole zurückführen: die klassische Unterscheidung von Assimilation – der einseitigen Anpassung als „Bringschuld“ von Migrantinnen und Migranten an eine dominante Ankunftsgesellschaft – und von Integration – als einer Chance zur Teilhabe an den zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens.⁰² Integration umschließt dann auch die Leistungen der Aufnahmegesellschaft und hat auch im Sinne eines Mainstreamings die gesamte Gesellschaft zum Adressaten.⁰³ Zwischen diesen beiden Polen entwickelt sich ein ganzes Kontinuum politischer Ideen, Schwerpunktthemen und Narrativen.

Die Art und Weise, wie Integration wahrgenommen und problematisiert wird, wie Lösungsansätze kommuniziert und in politische Programme eingebaut werden, spielt eine wich-

tige Rolle für deren Akzeptanz bei den Wählerinnen und Wählern und für ihre etwaige Umsetzung in Koalitionsverhandlungen und Regierungshandeln. Werfen wir zunächst einen Blick zurück.⁰⁴

INTEGRATION IN DEN ARBEITSMARKT UND RÜCKKEHRFÖRDERUNG

Wen wollen wir integrieren, und wohin? Das Integrationsverständnis für die erste Generation von Migrantinnen und Migranten nach dem Zweiten Weltkrieg und für die nachfolgende Generation von „Gastarbeitern“⁰⁵ war noch sehr eng. Vertriebene, Flüchtlinge und Aussiedler, die nach dem Zweiten Weltkrieg in die Bundesrepublik Deutschland einwanderten, profitierten von Integrationsmaßnahmen, die allerdings nicht-deutschen Zuwanderern, die zwischen 1955 und 1973 zumeist Gastarbeiter waren, bis 2005 unzugänglich blieben. In den 1970er Jahren formulierte die damalige Bundesregierung aus CDU, CSU und FDP „Grundsätze zur Eingliederung ausländischer Arbeitnehmer“. Wie der Titel verdeutlicht, waren diese aus arbeitsmarktpolitischer Sicht formuliert.

Mit steigendem Familiennachzug wurde Integration zusehends auch mit anderen Schwerpunkten und zugleich kontroverser diskutiert. Bedeutete sie für konservativere Kreise eher die politisch-administrative Eingliederung von Einwanderern, so beinhaltete sie für progressivere Gruppen eher die rechtliche Gleichstellung von Menschen ausländischer Herkunft mit Deutschen. Die Notwendigkeit von Integrationsmaßnahmen, wie sie etwa der erste Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen, Heinz Kühn, vor 40 Jahren gefordert hatte, wurde zunehmend anerkannt, doch formulierte die

schwarz-gelbe Koalition 1982 ausdrücklich: „Die Bundesrepublik Deutschland ist kein Einwanderungsland“. Integrationsmaßnahmen in Form von Sprachkursen und Informationen zum Berufsalltag dienten somit primär der Integration in den Arbeitsmarkt.

Zeitgleich förderte die Bundesregierung aktiv die Rückkehr der Zuwanderer: Bereits 1983 hatte die Bundesregierung unter Kanzler Helmut Kohl das „Gesetz zur befristeten Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern“ verabschiedet. Die Rückkehrförderung als „Kehrseite der Integration“ sorgte vor wenigen Monaten mit dem im Frühjahr 2017 verabschiedeten Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht durch einige restriktive Maßnahmen erneut für politische Kontroversen.⁰⁶

„DOPPELPASS“

Wer darf Mitglied werden?⁰⁷ Mit der Koalitionsvereinbarung der rot-grünen Bundesregierung 1998 zeichnete sich ein Paradigmenwechsel ab. Das ab dem 1. Januar 2000 geltende neue Staatsangehörigkeitsgesetz etablierte eine weitreichende Optionspflicht, die nach der Volljährigkeit bis zur Vollendung des 23. Lebensjahres griff: Dann musste zwischen der deutschen und der ausländischen Staatsangehörigkeit gewählt

werden, ein etwaiger Antrag auf doppelte Staatsangehörigkeit bis zum Ende des 21. Lebensjahres gestellt werden. Mit dem im Dezember 2014 in Kraft getretenen zweiten Gesetz zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes wurde der Kreis der Optionspflichtigen eingeschränkt: Die Optionspflicht entfiel für im Inland aufgewachsene Personen, die mindestens acht Jahre in Deutschland gelebt haben und hier mindestens sechs Jahre die Schule besuchten oder in Deutschland einen Schul- beziehungsweise Berufsabschluss erworben haben.

Fast drei Jahre später fordern CDU und CSU in Reaktion auf das Türkei-Referendum 2017 für in Deutschland lebende Türken erneut spätestens von der zweiten Generation, die in Deutschland geboren ist, eine Entscheidung für eine der beiden Staatsbürgerschaften. Personen aus Nicht-EU-Staaten müssten sich also zwischen dem 18. und dem 23. Lebensjahr auf eine Staatsbürgerschaft festlegen. Das Argument für diesen auf zwei Generationen beschränkten Doppelpass lautet, dass die Staatsangehörigkeit des Herkunftslandes ab der „Enkelgeneration“ von Generation zu Generation weitergegeben wird, obwohl zu diesem Land keine oder kaum mehr eine Beziehung bestehe.⁰⁸ Auch die SPD hat den Doppelpass zum integrationspolitischen Hindernis deklariert und fordert eine Abschaffung der Optionspflicht mit „Generationenschnitt“.⁰⁹ Die FDP hingegen fordert in ihrem Programm eine frühere Einbürger-

01 Siehe „Wir sind nicht Burka“: Innenminister will deutsche Leitkultur, Thomas de Maizière im Interview mit der Zeit, 30.4.2017, www.zeit.de/politik/deutschland/2017-04/thomas-demaiziere-innenminister-leitkultur; Fabian Schweyher, Aus einem Streit um die „Leitkultur“ entstanden diese 15 neuen Thesen, 16.5.2017, www.vorwaerts.de/artikel/streit-um-leitkultur-entstanden-diese-15-neuen-thesen.

02 Vgl. Ludger Pries, Weder Assimilation noch Abschaffung des Integrationsbegriffes – für ein transnationales Mobilitäts- und Teilhabeverständnis, in: Marianne Krüger-Potratz/Christoph Schroeder (Hrsg.), Vielfalt als Leitmotiv, Göttingen 2014, S. 7–36; Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration, Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen, Jahresgutachten 2004, Berlin 2004; Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR), Integration im föderalen System: Bund, Länder und die Rolle der Kommunen. Jahresgutachten 2012 mit Integrationsbarometer, Berlin 2012, S. 54ff.

03 Vgl. Petra Bendel, Coordinating Immigrant Integration in Germany: Mainstreaming at the Federal and Local Levels, Migration Policy Institute, Report August 2014.

04 Die folgenden Ausführungen basieren auf Petra Bendel/Andrea Borkowski, Entwicklung der Integrationspolitik, in: Heinz Ulrich Brinkmann/Martina Sauer (Hrsg.), Einwanderungsgesellschaft Deutschland, Entwicklung und Stand der Integration, Wiesbaden 2016, S. 99–116.

05 Siehe Ulrich Herbert, Geschichte der Ausländerbeschäftigung in Deutschland 1880–1980. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Bonn 1986; Klaus Bade, Ausländer- und Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Einwanderungsland Deutschland: bisherige Ausländer- und Asylpolitik, Vergleich mit anderen europäischen Ländern, Bonn 1993, S. 51–67.

06 Siehe zum Beispiel die Stellungnahme des SVR, Gesetzentwurf zur Ausreisepflicht geht bei Verschärfungen zu weit und greift bei geförderter Rückkehr zu kurz, 22.3.2017, www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2017/03/PM_SVR_zu_Gesetz_Ausreisepflicht.pdf.

07 Vgl. Heike Hagedorn, Wer darf Mitglied werden? Einbürgerung in Deutschland und Frankreich im Vergleich, Opladen 2001; Ursula Mehrländer/Günther Schultze (Hrsg.), Einwanderungsland Deutschland. Neue Wege nachhaltiger Integration, Bonn 2001.

08 Dieser geht zurück auf die Empfehlungen des SVR, Deutschlands Wandel zum modernen Einwanderungsland, Jahresgutachten 2014 mit Integrationsbarometer, Berlin 2014.

09 Vgl. dazu den Kommentar von Ariane Bemmer, Der Doppelpass taugt nicht für den Wahlkampf der SPD, 3.6.2017, www.tagesspiegel.de/19889290.html.

rungsmöglichkeit (nach vier statt wie bisher nach acht Jahren), jedoch ohne den Zwang, die alte Staatsbürgerschaft abzulegen.¹⁰

„EINWANDERUNGSLAND DEUTSCHLAND“ UND „WILLKOMMENSKULTUR“

Auf welche Weise soll Integration erfolgen? Die Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ unter der Leitung der ehemaligen Bundestagspräsidentin Rita Süssmuth formulierte 2001 umfassende Handlungsempfehlungen für eine Reform der deutschen Integrationspolitik. Das teilweise darauf basierende Zuwanderungsgesetz, das im Januar 2005 in Kraft trat und 2007 novelliert wurde, weitete die Perspektive auf eine längerfristige Zuwanderung aus. Nunmehr wurde das neue Narrativ etabliert, Deutschland bedürfe der Zuwanderung und müsse eine systematische Integrationspolitik entwickeln.¹¹ Die erste Säule der Integrationspolitik bilden seither die vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) verwalteten Integrationskurse. Sie sind das Schlüsselinstrument der Integrationspolitik auf Bundesebene und basieren auf einer Kooperation von Bund und Ländern. Die zweite Säule bilden die von der Bundesregierung finanzierten Beratungsangebote für Migrantinnen und Migranten: die Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer sowie das Beratungsangebot der Jugendmigrationsdienste. In Ergänzung gibt es auch auf Länderebene organisierte Angebote. Neben dem Zuwanderungsgesetz zeugte auch der 2006 erstmalig einberufene Integrationsgipfel, in dem auch Migrantenorganisationen in einen gesamtgesellschaftlichen Dialog eintraten, von einem Wandel im Politikverständnis.

Mit dem daraus hervorgegangenen Nationalen Integrationsplan verpflichteten sich Bund, Länder und Kommunen zu einer „zukunftsweisenden, aktivierenden und nachhaltigen“ Inte-

grationspolitik. Integration wurde als „Aufgabe von nationaler Bedeutung“ nicht nur rhetorisch auf eine neue Ebene gehoben. Auch politisch erkannte die Politik mit dem Integrationsplan an, dass Integration nur im komplexen Mehrebenensystem zu bewältigen sei und außerdem zivilgesellschaftlichen Engagements bedürfe. Damit war die „Willkommenskultur“ geboren und im Nationalen Aktionsplan Integration von 2011 als Instrument zur Verankerung der Integration fixiert.

Das „Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen“ – auch Anerkennungsgesetz genannt – von 2011 galt als weiteres Indiz für einen Paradigmenwechsel hin zu einem Integrationsverständnis, das sich buchstäblich der Anerkennung und der Teilhabechancen verschrieb.

„FLÜCHTLINGSKRISE“ UND „BLEIBEPERSPEKTIVE“

Der seit 1992 bestehende Trend sinkender Zuwandererzahlen in Deutschland kehrte sich ab 2010 um. 2015 und 2016 erreichte er unter dem Begriff der „Flüchtlingskrise“ einen vorläufigen Höhepunkt. Die „Willkommenskultur“ manifestierte sich nun nicht als politisch verordnetes Instrument, sondern durch gelebtes Engagement von Haupt- und Nebenamtlichen. Auf sie folgte jedoch in Kürze eine gesellschaftliche Polarisierung „pro“ und „contra“ Flüchtlingsaufnahme und -integration. Staatliche Integrationsmaßnahmen zielten nun auf eine frühzeitige Sprachförderung und Bildungsintegration der überwiegend jungen Asylsuchenden und Geduldeten ab. Die „Bleibeperspektive“, berechnet auf der Basis der Gesamtschutzquote der Asylsuchenden, wurde schließlich zu einer Wasserscheide für die Möglichkeit, Integrationskurse wahrnehmen zu können und raschen Zugang zum Arbeitsmarkt zu erhalten.

Waren die vergangenen Jahrzehnte vor allem durch die Betonung der sozioökonomischen Aspekte von Integration charakterisiert, lebte spätestens seit der Kölner Silvesternacht 2015 auch eine Debatte um eine normative oder gar kulturelle Integration wieder auf – und sogar um die schon im Jahr 2000 entwickelte und als eher ausgrenzendes Konzept wahrgenommene¹² „Leit-

10 FDP, Schauen wir nicht länger zu. Programmentwurf der Freien Demokraten zur Bundestagswahl 2017, o. D., www.fdp.de/sites/default/files/uploads/2017/05/29/20170523-schauen-wir-nicht-langer-zu.pdf.

11 Siehe etwa Anita Böcker/Dietrich Thränhardt, Erfolge und Misserfolge der Integration – Deutschland und die Niederlande im Vergleich, in: APuZ 26/2003, S. 3–11; Andreas Ette, Germany's Immigration Policy, 2000–2002, Understanding Policy Change with a Political Process Approach, Center on Migration, Citizenship and Development, Working Papers 3/2003.

12 Vgl. Stefan Rother, Multikulturelle Gesellschaft und Leitkultur, in: Karl-Heinz Meier-Braun/Reinhold Weber (Hrsg.), Deutschland Einwanderungsland, Stuttgart 2013, S. 229–232.

kultur“, die allerdings keine begrifflich-konzeptionelle Präzisierung erfahren hat.¹³ Wenngleich es kaum empirisch erhärtete Informationen zu den Wertevorstellungen von Flüchtlingen (und anderen Zugewanderten) gibt,¹⁴ wurde eine Integration in die hiesigen Wertvorstellungen gefordert und wurden Integrationskurse um einen Teil zur „Vermittlung von Kenntnissen der Rechtsordnung, der Kultur und Geschichte in Deutschland“ aufgestockt.

Anders als sein Titel vermuten lässt, legte das Integrationsgesetz des Bundes 2016 kein umfassendes Konzept zur Integrationsförderung vor. Vielmehr regelt es technische Detailfragen, vor allem zum Arbeitsmarkt.¹⁵ Darüber hinaus haben sich auch einige Bundesländer Integrationsgesetze gegeben. Ihr Wert liegt sicherlich in der Selbstreflexion und in der öffentlichen Auseinandersetzung über Form und Fördermaßnahmen der Integration.

INTEGRATIONSKONZEPTE VOR DER BUNDESTAGSWAHL

Neu an den derzeit diskutierten Integrationskonzepten ist insbesondere, dass fast alle politischen Parteien mit Aussicht auf eine Repräsentation im nächsten Deutschen Bundestag das Prinzip eines Integrations-Mainstreamings hervorheben.¹⁶ Von Fördermaßnahmen soll nicht allein die Gruppe von Migrantinnen, Migranten und Flüchtlingen, sondern ebenso die Aufnah-

meengesellschaft profitieren. Unterschiede finden sich dann bezüglich der Terminologie, aber auch bezüglich der jeweils in den Vordergrund gestellten Handlungsfelder.

So betont die CDU in ihren Leitgedanken, Beschlüssen, Maßnahmen und Zielen die „Chancengerechtigkeit sowohl für Flüchtlinge als auch für unsere einheimische Bevölkerung. Deshalb müssen Fördermaßnahmen, etwa bei Wohnungsbau, Kinder- und Ganztagsbetreuung sowie schulischer Bildung, weiterhin beiden Gruppen zugutekommen.“¹⁷

Das vorläufige Wahlprogramm der SPD betont unter dem Leitbild der Chancengleichheit: „Niemand darf wegen seiner Einwanderungsgeschichte oder seines kulturellen oder religiösen Hintergrundes schlechtere Chancen haben“.¹⁸ Das Programm verfügt zwar über ein eigenes Integrationskapitel, aber entsprechend dem Mainstreaming-Prinzip finden sich auch integrationsrelevante Themen in anderen Kapiteln wie Bildung und Arbeit.¹⁹

Bündnis 90/Die Grünen heben sowohl die Schaffung bezahlbaren Wohnraums als auch eine „Bildungsoffensive für mehr gute Kindertagesstätten und Schulen“ hervor, die auch, aber nicht nur den Flüchtlingen zugutekommen sollen.²⁰

Bei der Linken zieht sich die Anapher „für alle“ durch das gesamte Programm und so auch durch das integrationspolitische Kapitel „Bildung für alle! Bezahlbarer Wohnraum für alle! Gute Arbeit für alle! Solidarische Gesundheitssicherung für alle!“²¹

13 Auch nicht im Bayerischen Integrationsgesetz, vgl. Andreas Funke, *Integratives Verwaltungsrecht? Analyse und Kritik des Bayerischen Integrationsgesetzes*, Erlanger Migrations- und Integrationsstudien, Band 2, Erlangen 2017, S. 55–58.

14 Vgl. SVR, *Chancen in der Krise: Zur Zukunft der Flüchtlingspolitik in Deutschland und Europa*, Jahrgutachten 2017, Berlin 2017, S. 156–167, hier S. 158 sowie die Bewertung des SVR auf S. 165.

15 Vgl. Daniel Thym, *Integration kraft Gesetzes? Grenzen und Inhalte des „Integrationsgesetzes“ des Bundes*, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik* 8/2016, S. 241–273.

16 Zu Redaktionsschluss hatten alle politischen Parteien die inhaltlichen Auseinandersetzungen begonnen, an deren Ende die jeweiligen Wahlprogramme stehen sollten. Die hier dargestellten Aussagen basieren daher größtenteils auf Entwürfen, die noch im Abstimmungsprozess waren. Dieser war bei Redaktionsschluss unterschiedlich weit gediehen. Dies gilt insbesondere für den Abstimmungsprozess zwischen CDU und CSU. Im Einzelnen wird nicht auf die Vorschläge der Parteien zur Migrationssteuerung oder zu einem Einwanderungsgesetz eingegangen, sondern nur auf die integrationspolitischen Vorschläge im engeren Sinne.

17 CDU, *Wir bringen das Land voran: Integration durch Fördern und Fordern. Leitgedanken, Beschlüsse, Maßnahmen und Ziele der CDU*, Stand 26.5.2016, www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/160526-argupapier-integration-durch-foerdern-und-foerdern.pdf?file=1.

18 Entwurf des Leitanspruchs der Programmkommission für das Regierungsprogramm 2017.

19 Zumindest ein Teil der SPD um die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration sowie um die AG Integration und Vielfalt plädiert für ein umfassenderes Integrationsverständnis, das Unterschiedlichkeit wertschätzt, aber zugleich für eine gemeinsame Klammer plädiert. Vgl. Interview mit SPD-Migrationspolitiker Aziz Bozkurt, „Multikulti“ für die „nächste Deutsche Einheit“, 10.6.2017, www.tagesspiegel.de/19914126.html.

20 Bündnis 90/Die Grünen, *Zukunft wird aus Mut gemacht*, Entwurf Wahlprogramm 2017, 8.3.2017, www.gruene.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/Gruener_Bundestagswahlprogrammentwurf_2017.pdf.

21 Die Linke, *Die Zukunft, für die wir kämpfen: Sozial. Gerecht. Für alle.*, Programm zur Bundestagswahl 2017, 1. Entwurf.

Die FDP verzichtet gänzlich auf ein eigenes Integrationskapitel, erwähnt aber Menschen mit Migrationshintergrund im Rahmen von Inklusionsmaßnahmen bei der Bildung: „sofortiges Teilnahmerecht für Flüchtlinge am Unterricht in ganz Deutschland, auch wenn die Aufenthaltsdauer unklar oder nur kurz ist“.²²

Entsprechend richtet sich das Integrationsverständnis aller bis hier zitierten Parteien sowohl an die neu Zugewanderten als auch an die Gesamtgesellschaft (SPD) und wird nicht als Bringschuld der Einzelnen konzipiert. Davon unterscheidet sich nuanciert der von der CDU wiederholt unterstrichene Grundsatz des „Förderns und Forderns“²³, der zwar von einem zweidimensionalen Integrationsbegriff ausgeht („Integration ist angewiesen auf die Offenheit derer, die schon hier leben“) und betont, die zu uns kommenden Menschen zu fördern, zugleich aber von ihnen eigene Anstrengungen fordert.

Maßstab für die Integration ist für fast alle Parteien das Grundgesetz, für die FDP die „offene Gesellschaft“, für die Union zusätzlich das „christliche Menschenbild sowie die Rechts- und Werteordnung unseres Landes“. Für die Union steht die Auseinandersetzung mit Identitätsfragen schon längere Zeit im Mittelpunkt: „Deutschsein ist keine Frage von Herkunft oder Hautfarbe, sondern der Haltung zu unserem Land, seinen Menschen und Werten“.²⁴

In krassem Gegensatz dazu steht das Integrationsverständnis der AfD:²⁵ Sie fordert explizit, Integration habe „die Aufgabe des Einwanderers, nicht ‚der Gesellschaft‘“ zu sein. Dem entspricht die speziell auf Muslime abgestellte Position, Integration bedeute nicht, „dass Deutschland sich Muslimen anpasst. Integration heißt, dass die Muslime sich Deutschland anpassen.“ Die Vorstellung der AfD ist eindeutig die einer Assimilation an eine „deutsche Leitkultur“ in expliziter Abgrenzung vom „Multikulturalismus“. Indem sie sich auf den Schutz einer „deutschen kulturel-

len Identität“ im „Kulturkampf zwischen Abendland und dem Islam als Heilslehre und Träger von nicht integrierbaren kulturellen Traditionen und Rechtsgeboten“ beruft, offenbart die AfD ihren rechtskonservativen Kern mit kaum verhohlenen völkischen Anstrich und einem deutlichen Freund-Feind-Denken: „Kultur ist nur als etwas wechselbezügliches Ganzes von Gesellschaften zu verstehen.“ Nicht die Menschen als Träger von Rechten – wie bei allen anderen Parteien – sind die Grundlage für ihr Politikverständnis, sondern vielmehr deren Zugehörigkeit zu einer „Kulturnation“.

Die von der AfD vorgeschlagenen Maßnahmen basieren zum Teil auf unbelegten Behauptungen: etwa dergestalt, dass „zwischen 50 Prozent und 80 Prozent derer, die sich als minderjährig ausgeben“, volljährig seien. Sie zielen allenfalls auf Assimilation, meist aber auf Migrationsbegrenzung und Rückkehrförderung: „Ziel der Beschulung schulpflichtiger Asylbewerber muss es sein, diese auf das Leben nach der Rückkehr in ihr Herkunftsland vorzubereiten und die Zeit bis zur Rückkehr sinnvoll zu überbrücken“. Integrationspolitische Maßnahmen im engeren Sinne finden sich daher nicht, sodass die Analyse des Programms an dieser Stelle enden kann.²⁶

Dort, wo sich spezifische Integrationsmaßnahmen der übrigen Parteien direkt an Migrantinnen, Migranten und Flüchtlinge richten, betonen Grüne und Linke die Notwendigkeit einer möglichst zügigen Integration. Beide adressieren dabei möglichst breite Gruppen unabhängig von ihrem Status oder ihrer Bleibeperspektive. Letztere hingegen ist für die CDU die Grundlage für Integrationsmaßnahmen überhaupt: „Unsere Integrationsangebote richten sich an schutzbedürftige Frauen und Männer mit guter Bleibeperspektive. Sie richten sich nicht an Menschen, die in Deutschland bessere wirtschaftliche Verhältnisse für sich suchen. (...) Wer keine Bleibeperspektive hat, muss Deutschland wieder verlassen.“ Auch die FDP unterstützt die Bleiberechtsregelung: „Wer kein Bleiberecht hat, muss konsequent abgeschoben werden“. Sie moniert aber, dass aufgrund zu langer Asylverfahren „bereits inte-

²² FDP (Anm. 10).

²³ CDU (Anm. 17).

²⁴ Cemile Giousouf, Integration als Zukunftsaufgabe, Oktober 2016, www.cducusu.de/fraktion/integrationsbeauftragte.

²⁵ Alternative für Deutschland, Programm für die Wahl zum Deutschen Bundestag am 24. September 2017, Leit Antrag der Bundesprogrammkommission zum Bundesparteitag am 22./23. 4. 2017 in Köln, www.alternativefuer.de/wp-content/uploads/sites/111/2017/03/2017-03-08_afd_leitantrag-bpt-btw-programm_mit-zeilennummern-1.pdf.

²⁶ Diskursanalytisch interessant ist das Programm allemal, so etwa der im Programm verwendete Begriff einer „Willkommenskultur“ für deutsche Kinder („Paradigmenwechsel hin zu einer nationalen Bevölkerungspolitik“).

grierte Flüchtlingsfamilien abgeschoben werden, aber umgekehrt Findige unser System ausnutzen“. Dies sei „humanitär nicht verantwortbar, gesellschaftspolitisch gefährlich und auch volkswirtschaftlich“ ein Fehler. Während die AfD jeglichen Familiennachzug ablehnt, zählt dieser für die Grünen gerade als Voraussetzung für eine Integration.

Weitere integrationspolitische Schwerpunkte der vorläufigen Programme liegen auf der Teilhabe an Sprache und Bildung (CDU, SPD, Grüne, Linke, FDP) auf allen Ebenen und auf der Arbeitsmarktintegration inklusive besserer Kompetenzfeststellungsverfahren (CDU, SPD, FDP) und des Zugangs zum öffentlichen Dienst (Grüne). Spezifische niederschwellige Maßnahmen für Frauen (Grüne, Linke) beziehungsweise Frauen und Mütter (SPD) werden gefordert. Spezifisch professionelle Hilfe im Bereich psychosozialer Betreuung fordern Linke und Grüne. Angebote und zivilgesellschaftliche Akteure in Sport und Kultur („Integrationsmotoren“) sollen unterstützt werden (SPD, Grüne, Linke). Ferner fordern Grüne und Linke die massive Unterstützung von Ländern und Kommunen durch den Bund. Die Forderung nach dezentraler Unterbringung und auch der politischen Partizipation bis hin zur Teilnahme von Drittstaatsangehörigen bei Kommunalwahlen werden von den Grünen eingebracht. Sie fordern ferner ein verlässliches Bleiberecht während und nach der Ausbildung, die Abschaffung der Vorrangprüfung und keine Beschränkungen bei der Leiharbeit.

FAZIT

Die Zuwanderung von so vielen Asylsuchenden in den vergangenen beiden Jahren hat allen politischen Parteien eine Rückbesinnung auf ihre integrationspolitischen Grundsätze abverlangt. Dass dabei alte Konzepte wieder auflebten und auf die integrationspolitische Agenda drängten, ist wenig verwunderlich. Die Debatte dreht sich aber nicht nur im Kreis: Im Unterschied zu früheren Jahrzehnten dominiert heute das Konzept einer Integration für alle und durch alle hier lebenden Menschen den Diskurs der meisten Parteien – anstelle eines Ansatzes, der von einer einseitigen Bringschuld der neu Zugewanderten ausgeht. Die Antwort auf die Frage, wen wir integrieren wollen, scheidet heute Befürworter und Gegner des Konzeptes einer „Bleibeperspektive“. Und auch die

Rückführungen von Flüchtlingen sind umstritten. Die Frage, wer zu uns gehören darf, trennt nur noch graduell Befürworter und Gegner eines Doppelpasses mit Generationenschnitt. Über die integrationspolitisch wünschenswerten Maßnahmen und die sie tragenden Akteure bestehen teils erhebliche Unterschiede, hingegen gibt es etwa beim Thema „Familiennachzug“ nur graduelle Differenzen.

Die weitaus größere Diskrepanz besteht zu denen, die in der radikalen Begrenzung weiterer Einwanderung und der Ausgrenzung der längst zu uns Gehörenden ihr Heilsversprechen sehen und dieses lauter als je zuvor artikulieren. Am 24. September 2017 entscheiden wir nicht nur über Nuancen.

PETRA BENDEL

ist Professorin für Politikwissenschaft und Geschäftsführerin des Zentralinstituts für Regionenforschung der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. Ihr Forschungsschwerpunkt ist die Migrations- und Flüchtlingspolitik.

petra.bendel@fau.de

WIE PASST DAS ZUSAMMEN?

Familienleitbilder junger Menschen und Parteipositionen zur Familienpolitik

Martin Bujard

„Deutschland ist nicht familienfreundlich.“⁰¹ Diese Einschätzung aus dem Jahr 2005 teilten damals die meisten Personen aus Forschung und Medien – und viele Eltern. Es gab in Westdeutschland kaum Kitaplätze und ganztägige Schulangebote, zusammen mit dem dreijährigen Erziehungsurlaub und dem Ehegattensplitting wurden viele Mütter für mehrere Jahre aus dem Arbeitsmarkt gedrängt. Vollzeit berufstätige Mütter kleiner Kinder wurden nicht selten als „Rabenmutter“ tituliert. Von „Vätermonaten“ sprach noch kein Mensch. Eltern erlebten die „strukturelle Rücksichtslosigkeit“⁰² des Arbeitsmarktes gegenüber Familien.

Zwölf Jahre später empfindet es die junge Generation als normal, wenn Mütter von kleinen Kindern arbeiten und auch Väter Elternzeit nehmen. Immer mehr Kleinkinder gehen in Kitas, trotz der Verdreifachung von Kitaplätzen in den zurückliegenden zehn Jahren in Westdeutschland ist die Nachfrage der Eltern vielerorts immer noch größer. Bei vielen Betrieben steht angesichts des angehenden Fachkräftemangels Familienfreundlichkeit auf der Agenda. Auch in den Medien wird statt über den Niedergang der Familie über den leichten Anstieg der Geburtenrate berichtet.

Die Familienpolitik, aber auch die Einstellungen zu Rollen von Müttern und Vätern haben sich grundlegend verändert. Allerdings ist dieser epochale Wandel vom Allein- beziehungsweise Zuverdienermodell zum Zweiverdienermodell noch in vollem Gange.⁰³ Dies zeigt sich auch an einigen grundsätzlichen Widersprüchen: So wird von Müttern zwar ökonomische Unabhängigkeit erwartet, jedoch sind deren Einkommen und Rentenansprüche weitaus geringer als die von Vätern.⁰⁴ Viele Väter wiederum wünschen sich eine intensivere Rolle in der Fürsorge der Kinder, arbeiten im Durchschnitt aber sogar noch mehr als

kinderlose Männer.⁰⁵ Gleichzeitig unterstützt die Politik die Betreuung von Kleinkindern, gibt aber durch das Ehegattensplitting auch Anreize zur traditionellen Arbeitsteilung.⁰⁶

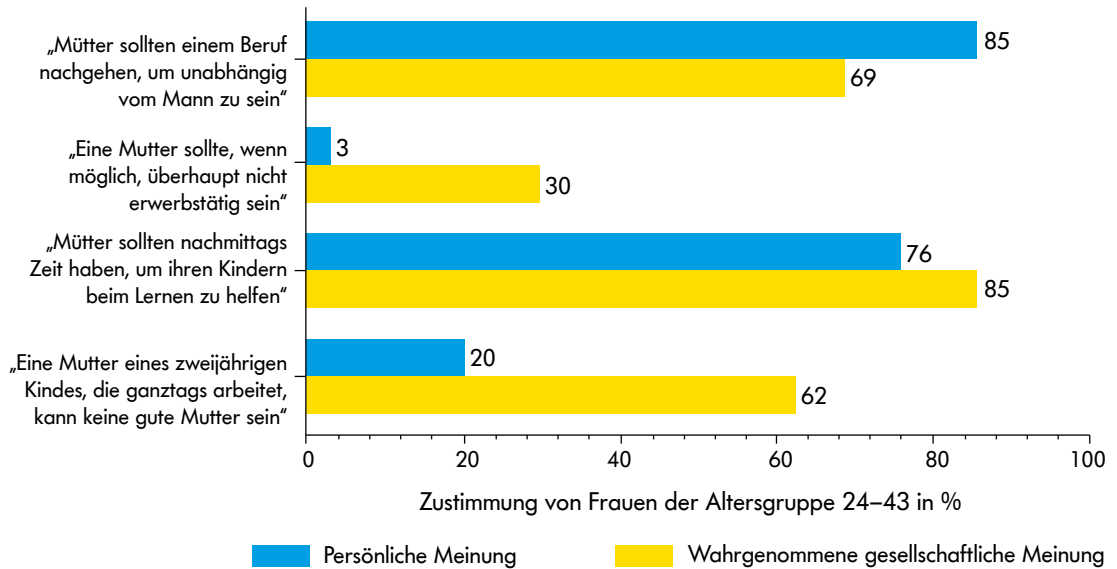
Diese Entwicklung führt dazu, dass Familienpolitik eine zunehmend wichtige Rolle bei Wahlen spielt. Möglicherweise befindet sie sich gegenwärtig in einer entscheidenden Phase. Wird das Reformtempo der vergangenen Jahre beibehalten? Wo unterscheiden sich die Parteiprogramme zur Bundestagswahl 2017? Wie gut passen die familienpolitischen Leitbilder der Parteien zu denen der jungen Eltern?

LEITBILDER DER JUNGEN GENERATION

Viele familienpolitische Maßnahmen betreffen vor allem die junge Generation, also Frauen und Männer im Alter von etwa 20 bis 45 Jahren, die bereits kleine Kinder haben oder potenzielle Eltern der nächsten Jahre sind. Da diese Generation deutlich egalitäre Einstellungen als frühere Generationen aufweist, lohnt sich ein Blick auf aktuelle empirische Daten. Hierzu werden Befunde aus der zweiten Welle des Familienleitbildsurveys des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung gezeigt, die sich auf die Jahrgänge 1973 bis 1992 beziehen, was im Befragungsjahr 2016 der Altersgruppe von 24 bis 43 Jahren entspricht.

Um Familienleitbilder der jungen Generation zu verstehen, unterscheiden wir zwischen persönlichen Einstellungen und der wahrgenommenen gesellschaftlichen Meinung zum Thema Familie – beides kann sehr unterschiedlich sein.⁰⁷ Zum einen können Generationenunterschiede zutage treten, da die Befragten jünger sind als ein Großteil der Gesellschaft. Zum anderen können gesellschaftliche Widersprüche und Fehlwahrnehmungen aufgedeckt werden.

Abbildung 1: Mütterleitbilder: Diskrepanz zwischen persönlicher und gesellschaftlicher Meinung



Quelle: Familienleitbilder in Deutschland, 2. Welle 2016, gewichtet, eigene Berechnungen.

Die Mütterleitbilder zeigen eine Widersprüchlichkeit (Abbildung 1), die auf eine große Unsicherheit bezüglich der vermeintlich richtigen Lebensmodelle von Müttern schließen lässt. Vor einigen Jahren haben Kampfbegriffe wie „Rabenmutter“ und „Heimchen am Herd“ eine in anderen Ländern kaum vorstellbare Debatte geprägt, bei der verschiedene Lebensmodelle von Müttern diskreditiert wurden. Entsprechend stimmt die Mehrheit der Frauen sowohl der Auffassung zu, dass eine Mutter berufstätig und unabhängig vom Mann sein sollte, als auch der Anforderung, dass sie nachmittags ihren Kindern beim Lernen helfen sollte. Allerdings ist beides gleichzeitig kaum zu leisten, was auf enorm

hohe Ansprüche an die Mütter und eine dadurch bedingte Zerrissenheit hinweist. In der jungen Frauengeneration ist der „Rabenmutter“-Vorwurf etwas verstummt; nur eine von 30 jungen Frauen spricht sich für eine dauerhafte Hausfrauenrolle aus, und nur jede Fünfte bewertet es negativ, wenn die Mutter eines Kleinkindes Vollzeit arbeitet. Allerdings nehmen 62 Prozent der jungen Frauen eine Stigmatisierung von vollzeiterwerbstätigen Müttern wahr.

Die Väterleitbilder der jungen Männer zeigen, dass die meisten egalitäre Vorstellungen haben und eine Rolle als aktiver Vater gutheißen (Abbildung 2). Nur eine Minderheit sieht Männer als Ernährer und lehnt umfassende Hausarbeit ab. Die gesellschaftliche Meinung zu diesem Thema empfinden sie jedoch als ganz anders. Bemerkenswert ist, dass fast zwei Drittel der Männer der Meinung sind, „Väter sollten für ihre Kinder beruflich kürzer treten“. Dabei haben diese Männer zugleich den Eindruck, dass sie damit gesellschaftlich in der Minderheit sind.

Da es zwischen den Arbeitszeiten, die in Westdeutschland oft traditionellen Mustern entsprechen, und den überwiegend egalitären Leitbildern eine große Diskrepanz gibt, wurde in der zweiten Welle des Familienleitbildsveys die Frage nach der idealen Arbeitszeit für Eltern eines Kleinkindes gestellt. Hierbei zeigt sich, dass westdeutsche Frauen überwiegend Teilzeitarbeit im Bereich ei-

01 Malte Ristau, Der ökonomische Charme der Familie, in: APuZ 23–24/2005, S. 16–22, hier S. 16.

02 Franz-Xaver Kaufmann, Zukunft der Familie im vereinten Deutschland, München 1995, S. 132ff.

03 Vgl. Gøsta Esping-Andersen, The Incomplete Revolution, Cambridge 2009.

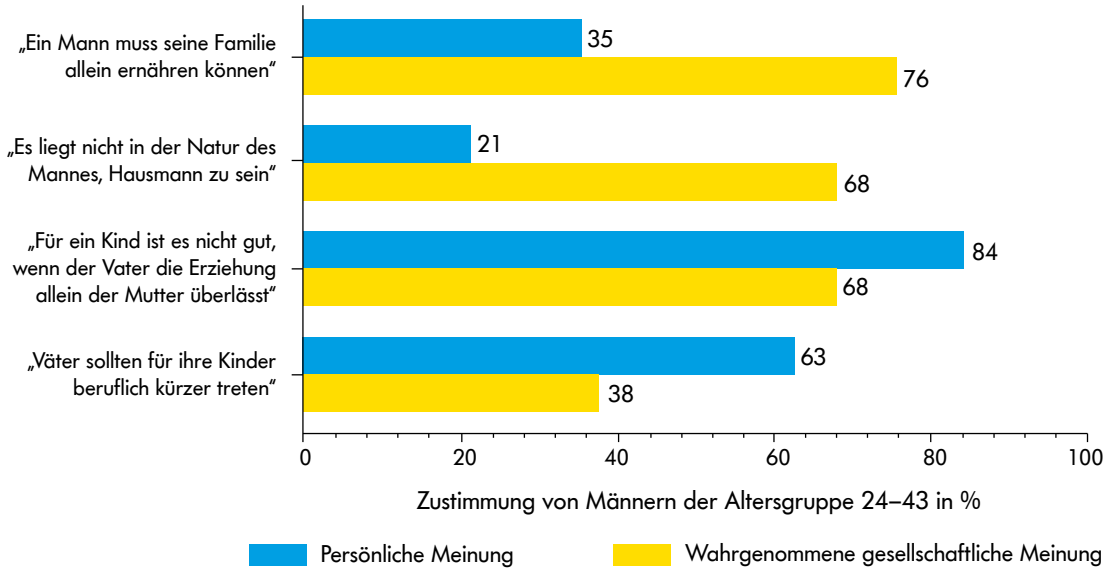
04 Vgl. OECD, Dare to Share – Deutschlands Weg zur Partnerschaftlichkeit in Familie und Beruf, Paris 2016. Siehe hierzu auch den Beitrag von Janine Bernhardt in dieser Ausgabe (Anm. d. Red.)

05 Vgl. Martin Bujard/Lars Schwebel, Väter zwischen Wunsch und Realität, in: Gesellschaft, Wirtschaft, Politik 2/2015, S. 211–224.

06 Vgl. Holger Bonin et al., Zentrale Resultate der Gesamtevaluation familienbezogener Leistungen, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, DIW-Wochenbericht 40/2013.

07 Vgl. Norbert F. Schneider/Sabine Diabaté/Kerstin Ruckdeschel (Hrsg.), Familienleitbilder in Deutschland, Opladen 2015.

Abbildung 2: Väterleitbilder: Diskrepanz zwischen persönlicher und gesellschaftlicher Meinung



Quelle: Familienleitbilder in Deutschland, 2. Welle 2016, gewichtet, eigene Berechnungen.

ner halben Stelle präferieren, nur jede Zwanzigste hält Vollzeit für ideal, und nur jede Sechste befürwortet es, gar nicht zu arbeiten (Abbildung 3). Ostdeutsche Frauen sprechen sich dagegen überwiegend für vollzeitnahe Teilzeit aus.

Die ideale Arbeitszeit für Väter, die mit ihrer Partnerin und einem zweijährigen Kind zusammenleben, relativiert die oben genannten Befunde zu den Väterleitbildern deutlich. Während allgemein befragt fast zwei Drittel bereit waren, beruflich für die Kinder kürzer zu treten, halten es bei genauer Nachfrage nur 23 Prozent der westdeutschen und 30 Prozent der ostdeutschen Männer für ideal, (vollzeitnah) in Teilzeit zu arbeiten. Die überwältigende Mehrheit präferiert nach wie vor einen Vollzeitjob, wenn ein Kleinkind zuhause ist. Hier ist zu betonen, dass sich die Antworten zwischen den Geschlechtern kaum unterscheiden.

Die skizzierten Familienleitbilder zeigen, dass in der jungen Generation Deutschlands das Hausfrauenmodell einerseits nur noch von einer kleinen Minderheit als ideal angesehen wird, dass andererseits aber auch nur eine Minderheit eine rechnerische Gleichheit in Erwerbs- und Betreuungsarbeit zwischen den Geschlechtern bevorzugt. Fast alle befürworten ein flexibles Zweiverdienermodell, wobei die meisten Frauen zunächst Teilzeit und mit zunehmendem Alter der Kinder Vollzeit beziehungsweise vollzeitnah

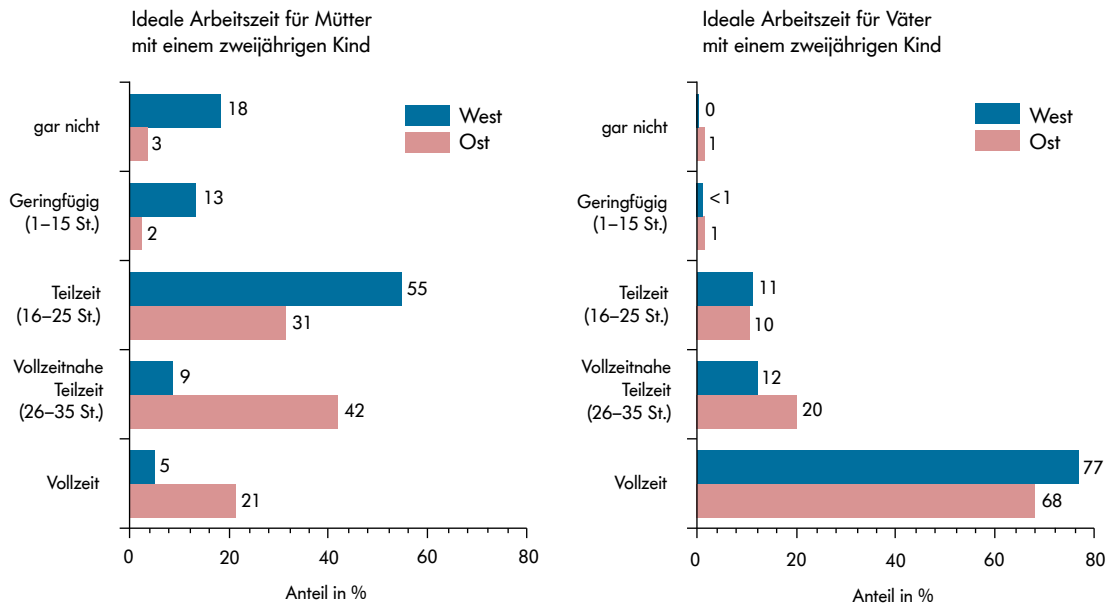
arbeiten wollen. Dies als „Zuverdienermodell“ zu bezeichnen, wäre unzutreffend, da nur wenige geringfügige Arbeitszeiten präferieren und der Begriff die Leistung von Müttern, die 20 oder 30 Stunden pro Woche arbeiten, diskreditiert. Für die meisten jungen Väter ist Teilzeit abschreckend im Hinblick auf ihre Rolle, ihren Verdienst und ihre Karriereaussichten. Trotzdem gibt es den deutlichen Wunsch nach einer aktiven Vaterrolle, der durch das Elterngeld nochmals verstärkt wurde. Der entsprechende Freiraum wird aber eher durch Verzicht auf Freizeit und Sport geschaffen.

PARTEIPOSITIONEN IM WAHLJAHR

Im Folgenden werden die familienpolitischen Positionen der CDU/CSU, SPD, Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke, FDP und AfD verglichen. Dabei stehen die Felder Kitas und Ganztagschulen, finanzielle Transfers, Zeitpolitik und Pflege sowie Familienrecht im Mittelpunkt.⁰⁸

⁰⁸ Grundlage der folgenden Ausführungen und Quellen der nicht anders gekennzeichneten Zitate sind die Wahlprogramme der Parteien sowie die dazugehörigen Entwürfe. Eine Übersicht über alle Programme findet sich auf der Themenseite der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg: www.bundestagswahl-bw.de/wahlprogramme_btwahl2017.html.

Abbildung 3: Einstellungen zur idealen Arbeitszeit für Eltern eines Kleinkindes



Quelle: Familienleitbilder in Deutschland, 2.Welle von 2016, gewichtet, eigene Berechnungen.

Kitas und Ganztagsbetreuung

Mit Ausnahme der AfD betonen alle betrachteten Parteien die Bedeutung von Kleinkindbetreuung für die frühkindliche Bildung und die Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Die CDU verpflichtet sich dem Ziel, gemäß der steigenden Nachfrage die Zahl der Kitaplätze auszubauen. Auch die Qualität in Kitas wollen mehrere Parteien verbessern. Die Grünen fordern, in einem Bundesgesetz Qualitätsstandards festzulegen, die einen Betreuungsschlüssel von maximal vier Kindern unter drei Jahren und zehn älteren Kindern pro Erzieher oder Erzieherin umfassen. Der von der Linken geforderte Betreuungsschlüssel ist weitreichender und erlaubt maximal drei Kinder unter drei Jahren und acht ältere Kinder. Auch die SPD verspricht zusätzliche Erzieherinnen und Erzieher. Eine Aufwertung des Erzieherberufes wollen SPD, Grüne und Linke, auch durch die Verbesserung der Ausbildung.

Differenzen gibt es vor allem bei der Finanzierung: SPD und Linke versprechen in ihren Wahlprogrammen gebührenfreie Bildung, die SPD fordert die schrittweise Abschaffung von Kitagebühren. Die CDU/CSU, die Grünen und die FDP sind gegen gebührenfreie Kitas, weil davon auch Besserverdienende profitieren würden. Die knappen Mittel sollten daher eher in die Qualität investiert werden.

Die AfD fordert, die Betreuung zuhause finanziell genauso zu unterstützen wie Kitas und Tagesmütter, da sich „Kinder unter drei Jahren (...) am wohlsten [fühlen], wenn sie durch die eigenen Eltern betreut werden“. Die FDP dagegen möchte die Finanzierung von Kitas und Schulen auf Bildungsgutscheine umstellen, um einen Qualitätswettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Trägern zu forcieren. Einen Rechtsanspruch auf die Ganztagsbetreuung für Kita- und Schulkinder versprechen SPD und Grüne. Auch die CDU will einen Rechtsanspruch auf Betreuung für Kinder im Grundschulalter durchsetzen.

Finanzielle Transfers

Ein zentrales Thema im Bundestagswahlkampf 2017 ist das Ehegattensplitting, das verheiratete Paare steuerlich begünstigt. Während die Unionsparteien, AfD und die FDP dieses unverändert beibehalten und dafür den Kinderfreibetrag anheben möchten, verspricht die SPD die Einführung eines Familiensplittings, das ebenso für unverheiratete Paare gelten soll, um Familien mit Kindern und auch Alleinerziehende zu entlasten. Die Grünen setzen sich für eine Individualbesteuerung und eine Kindergrundsicherung ein, wobei sie wie die Sozialdemokraten ein Wahlrecht zwischen altem Ehegattensplitting und neuem Modell vorsehen. Die Linke kritisiert das

Ehegattensplitting am schärfsten und schlägt vor, es durch „familienfreundliche Steuermodelle“ zu ersetzen, wobei das Existenzminimum frei übertragbar bleiben soll.

Bei den finanziellen Transferleistungen für Kinder gibt es verschiedene Ansätze, neue einzuführen oder auch bestehende zu bündeln. Die SPD möchte ein nach Einkommen gestaffeltes Kindergeld einführen, wobei Kindergeld und Kinderzuschlag kombiniert werden sollen – Familien mit geringem Einkommen erhielten 393 Euro. Die Grünen schlagen als bedarfsdeckende Unterstützung für Alleinerziehende und geringverdienende Familien einen „Kindergeld-Bonus“ vor, der ohne Antragstellung ausbezahlt werden soll. Wie die Grünen spricht sich auch die Linke für eine Kindergrundsicherung aus und nennt dabei eine Leistungshöhe von 564 Euro. Als Zwischenschritt dahin möchte sie das Kindergeld von derzeit 192 Euro für das erste Kind auf 328 Euro für alle Kinder erhöhen. CDU und CSU versprechen eine Kindergelderhöhung um 25 Euro. Um mehr Familien zu einem Eigenheim zu verhelfen, stellt die CDU ein Baukindergeld von 1200 Euro pro Kind und Jahr und die SPD ein sozial gestaffeltes Familienbaugeld in Aussicht. Die FDP plant, den „Strauß der kindesbezogenen Leistungen“ als „Kindergeld 2.0“ zu bündeln und zentral auszuführen.

Zeitpolitik und Pflege

Basierend auf Vorschlägen der ehemaligen Bundesfamilienministerin Manuela Schwesig möchte die SPD eine Familienarbeitszeit und ein Familiengeld von 24 Monaten einführen. Voraussetzung für ein Familiengeld in Höhe von 150 Euro monatlich für beide Eltern ist, dass beide ihre Arbeitszeit partnerschaftlich aufteilen. Diese Aufteilung wird durch den Korridor von 75 bis 90 Prozent der jeweiligen Vollzeitarbeit definiert, was etwa 26 bis 36 Wochenstunden entspricht. CDU und CSU kritisieren diese Vorschläge als Bevormundung.

Die Linke fordert eine „radikale Umverteilung von Erwerbsarbeit und Sorge-Arbeit“. Sie möchte das Elterngeld auf zwölf Monate pro Elternteil und 24 Monate für Alleinerziehende ausbauen. Das Elterngeld soll zu einem Elterngeldkonto weiterentwickelt und in Teilabschnitten bis zum siebten Geburtstag des Kindes ermöglicht werden. Die Grünen werben für eine „KinderZeit Plus“, die das Elterngeld ersetzen soll.

Diese soll 24 Monate umfassen – jeweils acht für jedes Elternteil sowie acht weitere zur freien Aufteilung – und genommen werden können, bis die Kinder 14 Jahre alt sind.

Mit Blick auf bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie betonen die Unionsparteien und die FDP die Bedeutung von Telearbeit. Die CSU fordert zudem einen einfacheren Wechsel zwischen Voll- und Teilzeit in beide Richtungen, auch Grüne und Linke befürworten ein Rückkehrrecht auf Vollzeit beziehungsweise die vorherige Arbeitszeit. Die SPD mahnt einen „Kulturwandel in der Arbeitswelt“ und die „Abkehr vom ‚Präsenz-Wettbewerb‘ im Beruf“ an, wobei der öffentliche Dienst eine Vorreiterrolle einnehmen soll. Die Grünen werben für eine flexible Vollzeit mit einem Korridor von 30 bis 40 Stunden sowie ein Recht auf Homeoffice. Die FDP favorisiert Langzeitkonten, um die „Rushhour des Lebens“ zu entzerren.

Auch das Thema Pflege wird in mehreren Wahlprogrammen als wichtig angesprochen. Die Modelle ähneln sich in ihrer Systematik der Zeitpolitik für Familien mit Kindern. So fordert die SPD eine Familienarbeitszeit im Korridor von 75 bis 90 Prozent Vollzeit für Pflegenden, die Grünen eine „PflegeZeit Plus“, die bis zu drei Monate einen Lohnersatz vorsieht.

Familienrecht und Ehe für alle

Alle betrachteten Parteien definieren Familie anhand der beiden Kriterien Übernahme von Verantwortung und Vorhandensein von Kindern – was auch dem Leitbild der Bevölkerung entspricht.⁰⁹ Eine Ausnahme bildet die AfD, die die „bedingungslose Förderung Alleinerziehender“ durch die anderen Parteien kritisiert. Sie fordert stattdessen, dass „schwerwiegendes Fehlverhalten gegen die eheliche Solidarität (...) bei den Scheidungsfolgen wieder berücksichtigt werden“ müsse.

Nachdem sich auch die Unionsparteien lange Zeit gegen Relativierungsversuche der traditionellen Ehe von Mann und Frau ausgesprochen hatten und bei gleichgeschlechtlichen Partnerschaften am Statut der eingetragenen Lebenspartnerschaft festhielten, hat sich hier jüngst eine plötzliche Wendung ergeben. Am 30. Juni 2017

⁰⁹ Vgl. Detlev Lück/Kerstin Ruckdeschel, Was ist Familie?, in: Schneider/Diabaté/Ruckdeschel (Anm. 7), S. 61–76.

beschloss der Bundestag, dass künftig auch homosexuelle Paare heiraten und Kinder adoptieren dürfen. Zuvor hatten sich SPD, Grüne, Linke und auch die FDP klar für eine „Ehe für alle“ ausgesprochen, woraufhin Bundeskanzlerin Angela Merkel eine Entscheidung darüber als Gewissensentscheidung bezeichnete und damit den Weg für die Abstimmung im Parlament freimachte. Zwar stimmte die Mehrheit der Unionsfraktion gegen die Ausweitung der Ehe, doch mit dem Beschluss dürfte das Thema im Wahlkampf keine Rolle mehr spielen. Die AfD hat unterdessen angekündigt, gegen die „Ehe für alle“ juristisch vorgehen zu wollen.

„WAHLFREIHEIT“ VS. „PARTNERSCHAFTLICHKEIT“

Betrachtet man die Wahlprogramme und die aktuelle familienpolitische Debatte, lassen sich einige zentrale konzeptionelle Unterschiede zwischen den Volksparteien CDU/CSU und SPD konstatieren.

Die Unionsparteien verfolgen einen Ansatz, der die aktuellen Vorstellungen der Menschen zum Ausgangspunkt ihrer Politikangebote macht. Das zentrale Leitmotiv ihrer Familienpolitik ist „Wahlfreiheit“. Diese erfordert einerseits einen Ausbau der Kinderbetreuung und andererseits ein Angebot an jene Familien, die das klassische Hausfrauen-/Alleinverdienermodell leben möchten. Der Begriff „Wahlfreiheit“ unterstreicht eine Neutralität gegenüber der Gestaltung des Familienlebens, die die Union in Abgrenzung zur SPD auch ausdrücklich für sich beansprucht. Kritiker sehen darin nur die Rechtfertigung für eine rückwärtsgewandte Orientierung am Hausfrauenmodell. Das Paradigma der Wahlfreiheit hat auch eine gesellschaftspolitische Dimension als Angebot an die ältere Generation, in der dieses Modell noch häufig gelebt wurde und die eine beträchtliche Wählergruppe bildet. Dem Vorwurf, dass die Familienpolitik der Union einseitig das Hausfrauenmodell stärke, begegnen CDU/CSU mit dem Hinweis auf den Kita-Ausbau in Merks Regierungszeit.

Die SPD verfolgt dagegen einen sozialpolitisch aktivierenden Ansatz, der es zum Ziel hat, das Verhalten von Eltern bei der Aufteilung von Berufs- und Familienarbeit zu ändern und auf diese Weise eine Gleichstellung zwischen den Geschlechtern zu erreichen. Das zentrale Leit-

bild der sozialdemokratischen Familienpolitik ist „Partnerschaftlichkeit“. Konkurrierende Parteien werfen ihr dagegen Bevormundung vor, weil sie Paaren ein bestimmtes Lebensmodell aufdrängen wolle. Die Familienarbeitszeit zum Beispiel setze finanzielle Anreize für ein Arbeitszeitmuster von Frauen, das zumindest in Westdeutschland nur eine Minderheit der jungen Frauen präferiere. Den Vorwurf der Bevormundung gab es allerdings auch schon im Willensbildungsprozess der Elterngeldreform bezüglich der Partnermonate, deren Einführung inzwischen auch von anderen Parteien als Erfolg gewertet wird. Tatsächlich haben Elterngeld und Kita-Ausbau, die auch von der SPD vorangetrieben wurden, gezeigt, dass ein gesellschaftspolitischer Wandel nicht nur von der Politik begleitet, sondern auch von ihr beschleunigt werden kann.

Die Unterschiede zwischen den Leitbildern zeigen sich auch deutlich beim Thema Bekämpfung von Altersarmut für Mütter: Die Strategie der SPD ist es, Mütter am Arbeitsmarkt zu aktivieren, ihren Tritt in die „Teilzeitfalle“ zu verhindern und gleichzeitig die geschlechtsspezifischen Lohnunterschiede (*gender pay gap*) zu reduzieren. Hierfür sollen „typische Frauenberufe“ aufgewertet werden, sodass die gegenwärtige Generation von Müttern kleiner Kinder adäquate Rentenansprüche erwirbt. Die Strategie der CDU ist es, die Frauen, die diesen Weg gehen wollen, zu unterstützen, gleichzeitig aber auch die Erziehungszeiten der Mütter bei der Rente zu berücksichtigen. Die bisherige Forschung weist darauf hin, dass die Steigerung vollzeithafter Beschäftigung von Müttern für die noch jüngere Generation langfristig zu einer vergleichsweise höheren Alterssicherung führt,¹⁰ während die ältere Müttergeneration von der Anrechnung von Erziehungszeiten bei der Rente mehr profitiert.

Ein weiterer wichtiger Unterschied zeigt sich bei der Frage nach den Kitagebühren. Dieser lässt sich relativ gut anhand der klassischen Wohlfahrtsstaatstypen erklären. Die Forderung von SPD und Linken nach Gebührenfreiheit entspricht dem Universalitätsprinzip des sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaates. Die Position der Unionsparteien und der Grünen, von Eltern, die keine Geringverdiener sind, Gebühren zu erheben, entspricht dem Bedürftigkeitsprinzip des li-

¹⁰ Vgl. Esping-Andersen (Anm. 3); OECD (Anm. 4).

beralen Wohlfahrtsstaates. Interessant ist die Verortung des Bildungsgutscheins der FDP, der bei gleicher Höhe für Eltern unterschiedlicher Einkommen auch dem Universalitätsprinzip entspricht, kombiniert mit einer ordnungspolitischen Öffnung für private Anbieter.

KÖNIGSWEG: DAS FLEXIBLE ZWEIVERDIENERMODELL?

Zwischen den Familienleitbildern der neuen Elterngeneration und den Konzepten der im Bundestag vertretenen Parteien gibt es einige Übereinstimmungen: Dies betrifft Elternzeit, Väterzeit, eine lebensformneutrale Definition von Familie und die Akzeptanz von Kleinkindbetreuung. Gerade zwischen den Volksparteien CDU/CSU und SPD gibt es hier deutliche Schnittmengen, nicht zuletzt waren sie in den Großen Koalitionen von 2005 bis 2009 und von 2013 bis 2017 gemeinsam für die jüngsten Reformen verantwortlich.

Erhebliche Unterschiede zwischen den Parteien und den Vorstellungen der jungen Erwachsenen gibt es hinsichtlich der Aufteilung von beruflicher und familiärer Arbeit im Lebensverlauf sowie zwischen den Geschlechtern. Die Mütter- und Väterleitbilder zeigen, dass es hier erhebliche Widersprüche gibt, die sich auch in den Politikangeboten widerspiegeln, die in den Begriffen „Wahlfreiheit“ und „Partnerschaftlichkeit“ kulminieren. Wie oben gezeigt, polarisieren diese die Volksparteien. Jedoch sieht es nur eine Minderheit der Mütter mit einem Kleinkind als ideal an, Vollzeit zu arbeiten – ebenso wie es nur eine Minderheit favorisiert, in dieser Phase gar nicht zu arbeiten. Die meisten wünschen sich, in Teilzeit zu arbeiten und später, wenn die Kinder älter sind, das berufliche Arbeitspensum zu erhöhen.

Das Leitbild der jungen Erwachsenen entspricht somit dem flexiblen Zweiverdienermodell, das erhebliche gesellschaftliche und wirtschaftliche Chancen bietet.¹¹ Es ist dreifach flexibel: *erstens* mit Blick auf den Lebensverlauf, da die berufliche Arbeitszeit in der „Rushhour des Lebens“ geringer ist und ab dem Schulalter der Kinder Richtung Vollzeit für beide Eltern tendiert; *zweitens* zwischen den Partnern, sodass nicht zwangsläufig eine rechnerische Gleichheit

der Arbeitsstunden erwartet wird; und *drittens*, weil es unterschiedliche Präferenzen und Aufteilungen zulässt – beispielsweise kürzere und längere Phasen von Teilzeitarbeit oder unterschiedliche Stundenumfänge.

Die Familienleitbilder junger Eltern offenbaren unterschiedliche Präferenzen bei den Ausprägungen von Teilzeitarbeit, was dem Prinzip von „Wahlfreiheit“ nahe kommt. Die Familienleitbilder zeigen aber auch klar, dass ein Verständnis von „Partnerschaftlichkeit“ in dem Sinne existiert, dass Mütter und Väter jeweils beides wollen: sowohl berufstätig als auch aktiv sein in der Fürsorge der Kinder.

Die Kombinationen von Beruf und Familie im Lebensverlauf sind sehr vielfältig. Ein zentraler Zielkonflikt der Familienpolitik ist, einerseits verschiedene Familienmodelle zu ermöglichen, andererseits kohärent und widerspruchsfrei zu sein. Wenn sich die Politik an dem von der Mehrheit präferierten Modell orientieren möchte, ist dies bei der jungen Generation das flexible Zweiverdienermodell mit einer geringeren Arbeitszeit in der Lebensphase, in der sich Familiengründung und berufliches Fortkommen meist überschneiden. Insofern ist für Familien ein weiterer Ausbau von Kinderbetreuung und Ganztagschulen essenziell. Aber auch zeitpolitische Maßnahmen können die junge Elterngeneration unterstützen. Das größte Problem betrifft den Arbeitsmarkt: Hier mangelt es an vollzeitnahen Teilzeitangeboten und Übergängen zwischen unterschiedlichen Wochenarbeitsstunden. Die „Rushhour des Lebens“ mit kleinen Kindern, die geringe Zeit von Vätern für ihre Kinder im Vergleich zu ihren Ansprüchen und die Tatsache, dass sich viele Mütter dauerhaft mit einer schlechten Bezahlung in der Teilzeitfalle befinden, weisen den Weg für erheblichen familienpolitischen Bedarf.

Für wertvolle Kommentare danke ich Agnes Blome, Samira Beringer, Sabine Diabaté, Kerstin Ruckdeschel und Katrin Schiefer.

MARTIN BUJARD

ist promovierter Politikwissenschaftler und Forschungsdirektor am Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB). Dort leitet er den Forschungsbereich Familie und Fertilität. martin.bujard@bib.bund.de

¹¹ Vgl. Martin Bujard, Das flexible Zweiverdienermodell und seine vielfältigen Chancen, Konrad-Adenauer-Stiftung, Analysen & Argumente 214/2016.

INNERE SICHERHEIT ALS THEMA PARTEIPOLITISCHER AUSEINANDERSETZUNG

Bernhard Frevel · Bernhard Rinke

Im „Superwahljahr 2017“ mit den Landtagswahlen im Saarland, in Schleswig-Holstein und in Nordrhein-Westfalen sowie der anstehenden Bundestagswahl hat sich die innere Sicherheit zu einem zentralen Thema entwickelt. Einmal mehr stehen die politischen Parteien damit vor der Herausforderung, auf diesem Politikfeld Handlungs- und Durchsetzungsfähigkeit zu beweisen und sich in den Augen ihrer potenziellen Wählerschaft als glaubhafte Sicherheitsgaranten zu profilieren.⁰¹

Vordergründig scheint dabei weitgehend Einigkeit darüber zu herrschen, dass Sicherheit im Wesentlichen durch den Staat gewährleistet werden soll und die Sicherheitsbehörden zur effektiven Wahrnehmung ihrer Aufgaben über hinreichend Personal, Ausstattung und Kompetenzen verfügen müssen. Die Bewertungen der Gefahren und Risiken, die Einschätzungen der Ursachen und Wirkungen von Kriminalität sowie der Anforderungen an die staatliche Sicherheitsgewährung und die Aufgaben von Polizei, Nachrichtendiensten und Justiz gehen im politischen Spektrum jedoch stark auseinander. Kontroversen gibt es insbesondere über die Mittel und Wege, mit denen Sicherheit möglichst effektiv gewährleistet werden kann: Braucht es mehr Kontrolle und härtere Strafen oder mehr Ursachenbekämpfung und Prävention? Darf der berechtigte Wunsch der Menschen nach Sicherheit dazu führen, dass Freiheitsrechte eingeschränkt oder Minderheiten stigmatisiert werden?

In diesem Beitrag wird zunächst der politische Handlungsbedarf im Bereich der inneren Sicherheit betrachtet. Anschließend werden die ideologischen Grundlagen der Parteien im Hinblick auf das jeweilige Staatsverständnis und die Vorstellung von Sicherheit analysiert, bevor erörtert wird, auf welchen sicherheitspolitischen Problemfeldern welche parteispezifischen Differenzen auszumachen sind.

SICHERHEITSLAGE UND SICHERHEITSEMPFINDEN

Den Ausgangspunkt jeglicher politischer Auseinandersetzungen bilden Art, Umfang und Relevanz eines Problems, bestimmen diese Faktoren doch den Regelungsbedarf in einem spezifischen Politikfeld. Im Bereich der inneren Sicherheit stellt sich also die Frage, wie sicher es sich in Deutschland eigentlich lebt, welche Gefahren bestehen und welche Herausforderungen sich stellen. Zur Erfassung der Sicherheitslage im Innern können einerseits verschiedene Daten zu Ausmaß und Verfolgung von Straftaten herangezogen werden. Diese werden von den Sicherheitsbehörden im Rahmen von Statistiken, Berichten und Lagebildern präsentiert, die auch beispielsweise kriminologische Interpretationen enthalten. Andererseits kann die Einschätzung des Problemdrucks betrachtet werden, indem etwa das Sicherheitsempfinden der Bevölkerung gemessen wird.⁰²

Betrachten wir zunächst die offiziellen Statistiken: Jedes Jahr im Mai stellen die Innenminister von Bund und Ländern die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) vor, die seit 1953 vom Bundeskriminalamt (BKA) herausgegeben wird. Für das jeweilige Land beziehungsweise den Bund werden die Erkenntnisse der Polizei zu Taten, Tatverdächtigen, Opfern und Schäden differenziert aufbereitet. Allerdings zeigt die PKS einen begrenzten Ausschnitt des Kriminalitätsgeschehens, denn sie bildet nur das sogenannte Hellfeld ab, also die von Bürgerinnen und Bürgern zur Anzeige gebrachten oder von der Polizei selbst erfassten und ermittelten Delikte.

Dessen unbenommen lassen sich aus der PKS für die vergangenen Jahre insgesamt keine gravierenden Veränderungen des Kriminalitätsgeschehens ablesen.⁰³ Das gilt sowohl hinsichtlich der Gesamtzahl von Straftaten als auch mit Blick auf

die Tatverdächtigenstruktur. 2016 registrierte die Polizei etwa 6,37 Millionen Straftaten. Das war gegenüber 2015 ein geringer Anstieg, liegt aber noch unter dem Niveau der Jahre 2002 bis 2005. Große öffentliche Aufmerksamkeit erfährt das Delikt des Wohnungseinbruchs, obwohl es mit rund 150 000 Fällen „nur“ etwa 2,4 Prozent der Gesamtkriminalität ausmacht – 2015 war die Anzahl der Fälle mit rund 167 000 in den vergangenen Jahren am höchsten, 2006 mit rund 106 000 am niedrigsten. Bei der Gewaltkriminalität zeigt die PKS für 2016 gegenüber dem Vorjahr eine deutliche Steigerung von dramatisch anmutenden 6,7 Prozent, doch die absolute Zahl von rund 193 500 Taten liegt deutlich unter den Werten von 2006 oder 2010, als über 200 000 Taten verzeichnet wurden. Die sogenannte Straßenkriminalität, zu der etwa Taschendiebstahl, Raub oder Sachbeschädigung gehören, ist seit 2007 fast durchgängig rückläufig und von über 1,5 Millionen auf rund 1,3 Millionen Fälle gesunken.

Für die deutschen Tatverdächtigen sind in den vergangenen 15 Jahren moderate Rückgänge festzustellen. Die Zahl der nichtdeutschen Tatverdächtigen war von 2002 bis 2004 ebenfalls rückläufig, stieg zwischen 2010 und 2013 moderat und von 2014 bis 2016 wieder deutlicher. Hier müssen jedoch neben der Tatsache, dass bestimmte Delikte wie beispielsweise illegale Einreise oder Verstöße gegen das Asylrecht nur von „Nichtdeutschen“ begangen werden können, andere Faktoren berücksichtigt werden. Denn hohe Kriminalitätsbelastungen zeigen Jüngere im Vergleich zu Älteren, Männer im Vergleich zu Frauen, Ärmere im Vergleich zu Reicheren, großstädtische Räume im Vergleich zu ländlichen, und die Sozialstruktur von Migrantinnen und Migranten ist männlicher, jünger, ärmer und urbaner als die der deutschen Kernbevölkerung. Zudem ist die informelle und formelle soziale Kontrolle von Migranten intensiver, was zu einer höheren Entdeckung kriminellen Verhaltens in dieser Bevölkerungsgruppe führt.

Über politisch motivierte Kriminalität sowie Aktivitäten und Entwicklungen, die sich wie politischer Extremismus gegen die freiheitlich-de-

mokratische Grundordnung richten, informieren die ebenfalls jährlich erscheinenden Verfassungsschutzberichte.⁰⁴ Insbesondere der Rechtsextremismus wurde in den vergangenen Jahren intensiv beobachtet. Die öffentliche Inszenierung rechter Gesinnung, die Verzahnung mit populistischen Demonstrationen (Pegida) und die gesuchte Nähe zur AfD rückten diesen Bereich in den Fokus. Hinzu kommt die deutliche Zunahme der aus diesem Spektrum begangenen politisch motivierten Straftaten – 2016 waren es rund 22 500. Mit etwa 12 100 gewaltorientierten Rechtsextremisten wurde 2016 der höchste Stand erreicht, seitdem diese Zahl erhoben wird. Gewaltorientierte Linksextremisten zählten die Sicherheitsbehörden 2016 rund 8500. Zwar entsprach das einer massiven Zunahme um zehn Prozent im Vergleich zum Vorjahr, aber bei den von ihnen ausgehenden politisch motivierten Straftaten wurden 2016 mit rund 5200 Fällen weniger gezählt als 2015 (5600).

Die größte Bedrohung für die innere Sicherheit sehen die Behörden im islamistisch motivierten Terrorismus, der 2016 mit den Attacken in einem Regionalzug in Würzburg und auf einen Berliner Weihnachtsmarkt erstmals auch Deutschland traf. Innerhalb der islamistischen Szene, für die 2016 von einem Personenpotenzial von rund 24 400 ausgegangen wurde, stellen die Verfassungsschützer eine Verschiebung hin zum gewaltorientierten Spektrum fest. 680 „Gefährder“ werden derzeit genauer beobachtet, um Anschlagsvorbereitungen frühzeitig zu erkennen und Terrorakte zu verhindern – das sind so viele wie nie zuvor. Dass darunter sowohl konvertierte Deutsche und hier aufgewachsene Migranten als auch jüngst Zugewanderte sind, rückt insbesondere den Prozess der Radikalisierung in den Fokus, der sich mitunter sehr schnell über soziale Medien vollzieht.

Bei der Vorstellung der Kriminalstatistiken und Verfassungsschutzberichte versuchen die Innenminister meist zwei grundsätzliche Botschaften zu vermitteln: Einerseits sei Deutschland weiterhin ein sicheres Land, in dem sich Politik und Sicherheitsbehörden erfolgreich um die Gewährung von Sicherheit und Schutz bemühen. Andererseits bestehen Gefahren und Risiken, die mit Sorge betrachtet werden und die Kompetenz des

01 Vgl. exemplarisch Benjamin-Samuel Kreitz, *Innere Sicherheit – Das ideale Wahlkampfthema?*, Göttingen 2012.

02 Siehe auch den Beitrag von Dina Hummelsheim-Doss in dieser Ausgabe (*Anm. d. Red.*).

03 Vgl. hier und im Folgenden Bundesministerium des Innern (Hrsg.), *Bericht zur Polizeilichen Kriminalstatistik 2016*, Berlin 2017.

04 Vgl. im Folgenden *das.*, *Verfassungsschutzbericht 2016*, Berlin 2017.

Staates und seiner Organe fordern, Kriminellen, Extremisten und Terroristen mit aller Entschiedenheit entgegenzutreten. Die Darstellung der Sicherheitslage durch die Politik changiert also zwischen Beschwichtigung einerseits und Gefahrenbeschwörung andererseits.

Die Parteien versuchen ihrerseits aus der Interpretation der Daten zur Sicherheitslage politisches Kapital zu ziehen. Je nach politisch-ideologischem Standort und ihrer Rolle in Regierung oder Opposition wird kritisch hinterfragt oder gelobt. So sagte der AfD-Vorsitzende Alexander Gauland mit Verweis auf die PKS 2016: „Die von den Altparteien verantwortete Massenzuwanderung hat zu einer eklatanten Erosion der inneren Sicherheit in Deutschland geführt. Mancherorts ist das Gewaltmonopol des Staates faktisch nicht mehr existent.“⁰⁵ Derweil reklamierte die CDU/CSU-Bundestagsfraktion, dass „sich eindrucksvoll [zeige], dass die Union in all den Jahren stets für starke Sicherheitsbehörden und effektive Befugnisse stand und steht“,⁰⁶ während der SPD-Vorsitzende und Kanzlerkandidat Martin Schulz für einen „umfassenden Ansatz“ warb: „Sicherheit entsteht erst im Zusammenspiel von Prävention, Stärkung des inneren Zusammenhalts der Gesellschaft und der Arbeit von Polizei, Staatsanwaltschaft und Justiz.“⁰⁷

Gerade weil die Parteien stets um Wählerstimmen konkurrieren, müssen die politischen Akteure jenseits der Darlegung des politischen Handlungsbedarfs auf Grundlage offizieller Statistiken immer auch auf die gesellschaftliche Wahrnehmung der Sicherheitslage antworten. Dies gilt momentan umso mehr, als diese bei den Bürgerinnen und Bürgern von gesteigener Sorge und wachsendem Unsicherheitsempfinden geprägt ist. Entsprechende Studien zeigen deutlich gestiegene Unsicherheitswerte mit Blick auf Terrorismus, Extremismus, Spannungen durch den Zuzug von Ausländern und eine Überforderung

von Behörden und Gesellschaft durch Asylsuchende,⁰⁸ obwohl es dafür kriminalstatistisch keinen Anlass gibt. Die deutliche Diskrepanz zwischen den berechenbaren Risiken, Opfer einer Straftat oder eines Terrorangriffs zu werden, und der „gefühlten“ Sicherheit lässt sich zwar schon seit Jahrzehnten in kriminologischen Studien nachweisen, es fällt jedoch auf, dass sie in den vergangenen Jahren immer größer geworden ist.

Insofern ist der Ruf nach „Mehr Sicherheit“ eine von den Bürgerinnen und Bürgern formulierte Reaktion auf die „Unsicherheit als Begleiterscheinung der Moderne“,⁰⁹ die wiederum von politischen Entscheidungsträgern und Sicherheitsakteuren aufgegriffen wird. Eine zunehmende Betrachtung sozialer Phänomene wie Migration, Armut sowie Alkohol- und Drogenkonsum aus der Sicherheitsperspektive verändert die Welt- und Wirklichkeitsdeutung der Bürgerinnen und Bürger, erzeugt wachsende Erwartungen an den Staat und beeinflusst die Auswahl der politischen und administrativen Wege zur Behandlung der Probleme – häufig zugunsten polizeilicher Maßnahmen der Kontrolle und zunehmender Kriminalisierung.

IDEOLOGISCHE GRUNDLAGEN DER PARTEIPOSITIONEN ZUR INNEREN SICHERHEIT

Vor dem Hintergrund der Sicherheitslage, dem wachsenden Unsicherheitsgefühl der Bevölkerung und einer veränderten Wertigkeit von Sicherheit stehen die Parteien also unter dem Druck, sich zu Fragen der inneren Sicherheit zu positionieren. In den jeweils gefundenen Antworten spiegeln sich in besonderem Maße stets auch die politischen Ideologien wider, mit denen spezifische Staats- und Menschenbilder verbunden sind. Diese prägen nach wie vor die Grundausrichtungen der Parteien in Deutschland und wirken sich auf deren Verständnis der Methoden staatlicher Sicherheitsgewährung aus.

In durchaus starker Vereinfachung lassen sich folgende Strömungen typologisieren: Der Konservatismus ordnet den Staat, der das Gemein-

05 Alexander Gauland, Innere Sicherheit erodiert – Schluss mit Vertuschung und Beschönigungen, 25. 4. 2017, www.alternativ-fuer.de/alexander-gauland-innere-sicherheit-erodiert-schluss-mit-vertuschung-und-beschoenigungen.

06 CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Vorwürfe Oppermanns sind ein billiges Ablenkungsmanöver, 27. 4. 2017, www.cdusu.de/presse/pressestatement/vorwurfe-oppermanns-sind-ein-billiges-ablenkungsmanoeuver.

07 Gespräch mit Martin Schulz, Bedürfnis nach sozialdemokratischer Politik ist groß, in: Neue Gesellschaft – Frankfurter Hefte 5/2017, S. 56.

08 Vgl. etwa R+V Versicherung, Ergebnisse der Ängste-Studie 2016, 12. 7. 2016, www.ruv.de/presse/aengste-der-deutschen/presseinformation-aengste-der-deutschen-2016; Renate Köcher, Diffuse Ängste, Institut für Demoskopie Allensbach, 17. 2. 2016, www.ifd-allensbach.de/uploads/tx_reportsdocs/FAZ_Februar016.pdf.

09 Gert-Joachim Glaebner, Freiheit und Sicherheit. Eine Ortsbestimmung, Bonn 2016, S. 37.

wohl kennt und verfolgt, der Gesellschaft über. Da die Menschen tendenziell geneigt seien, sich abweichend zu verhalten, bedürfe es eines gewissen Maßes an Kontrolle und Sanktion, um das geordnete Gemeinwesen zu erhalten. In eher konservativen Positionen treten die individuellen Rechte also häufig hinter den kollektiven Rechten der Gemeinschaft zurück, und der Polizei werden weitreichende Eingriffs- und Kontrollrechte zuerkannt.

Der Liberalismus stellt hingegen die Freiheit des Individuums sowie die Selbstregelungskräfte der Gesellschaft in den Mittelpunkt und zeichnet sich durch eine kritische Haltung gegenüber dem Obrigkeitsstaat aus. Der Staat soll in erster Linie eine Schutzfunktion erfüllen, die dem durch die Gesellschaft formulierten Schutzbedürfnis entspricht, und der Wahrung der Freiheitsrechte der Bürgerinnen und Bürger dienen. Durch umfassende rechtsstaatliche Vorkehrungen soll staatlichem Machtmissbrauch vorgebeugt werden.

Der Sozialismus betont die Wechselbeziehung von Staat und Gesellschaft und schließt aus der sozialen Fürsorgefunktion des Staates auf seine allgemeine, relativ weitgehende Steuerungsfunktion. Entsprechend wird in eher sozialdemokratischen Vorstellungen abweichendes Verhalten häufig als Folge sozialer Probleme und Ungleichheiten aufgefasst, die der Staat bekämpfen muss. Der politische Ansatz auf dem Feld der inneren Sicherheit basiert daher auf einer präventiven und intervenierenden Sozialpolitik, flankiert von einer repressiven Polizeistrategie, die Täter jedoch nicht stigmatisieren und ausgrenzen soll.

Die ökologisch-demokratische Denkrichtung paart eine liberale Sicht auf das bürgerschaftliche Freiheits- und Partizipationsbedürfnis sowie auf den Obrigkeitsstaat mit einem sozialdemokratischen Reform- und Regelungsverständnis. Abweichendes Verhalten wird auch hier häufig als Folge sozialer Schief lagen interpretiert, die jedoch nur bedingt durch polizeiliches Handeln zu bekämpfen sind.

Der Nationalismus schließlich kombiniert konservative Positionen mit Vorstellungen einer (vermeintlich) ebenso klar definierbaren wie homogenen kollektiven Identität und der Betonung nationaler Selbstbestimmung, was zu einer teils latenten, teils manifesten Ausgrenzung des „Fremden“ mit einer besonderen Kriminalisierung von Zuwanderern führt.

In der politischen Ordnung der Bundesrepublik schlägt sich keine dieser Strömungen eins zu eins nieder, vielmehr sind sie in den Tendenzen der Justiz- und Polizeipolitik erkennbar. Das liegt unter anderem an der Grundgesetzbindung, der Entwicklungsgeschichte des Politikfelds innere Sicherheit, den sich wandelnden Sicherheitsansprüchen der Bürgerschaft, der teilweisen Anfälligkeit des Themas für populistische Zungenschläge sowie an den vielfältigen Koalitionsbindungen auf Bundes- und Landesebene. Insgesamt ist auf der (partei)ideologischen Ebene eine größere Nähe zwischen CDU/CSU und SPD festzustellen, die aus teils unterschiedlichen Gründen auf einen starken, intervenierenden Staat setzen, als zwischen den Volksparteien und ihren kleineren Koalitionspartnern, die die bürgerlichen Freiheitsrechte stärker betonen. Das zeigt sich auch an den programmatischen Vorschlägen der Parteien zur inneren Sicherheit im Vorfeld der Bundestagswahl 2017, von denen einige im Folgenden schlaglichtartig beleuchtet werden.

VORSCHLÄGE FÜR MEHR SICHERHEIT

Ein Fokus der aktuellen sicherheitspolitischen Diskussion richtet sich auf die Polizei als die überall präsent und weithin anerkannte Sicherheitsbehörde, die (auch bewaffnet) Schutz gewährt. Ihr kommt die besondere Funktion zu, sowohl in der Gefahrenabwehr als auch in der Strafverfolgung eine bürgernahe Sicherheitsarbeit zu leisten. Die besondere Belastung der Polizei durch zahlreiche Einsätze zum Schutz von Veranstaltungen und Gebäuden sowie bei Fußballspielen und Demonstrationen wird von allen politischen Akteuren gewürdigt. So gibt es eine große grundsätzliche Übereinstimmung zwischen den Parteien bei der Forderung nach „mehr Polizei“, der sich nun auch die bislang eher polizeikritischen Grünen und Linken angeschlossen haben. Betont wird die notwendige Entlastung der Polizei von anderen Aufgaben wie der Begleitung von Schwerlasttransporten oder leichteren Amtshilfen, um sie effektiver einsetzen und ihre Präsenz im öffentlichen Raum erhöhen zu können.

Deutliche Unterschiede zwischen den Parteipositionen gibt es hingegen mit Blick auf die Befugnisse der Polizei, wie etwa an den Po-

sitionen zur Videoüberwachung des öffentlichen Raumes deutlich wird. Der traditionellen Rechts-Links-Dichotomie des politischen Spektrums folgend, zeigen sich an diesem Beispiel Abstufungen von der völligen Zustimmung über Zurückhaltung bis hin zur offenen Ablehnung. So fordert die AfD die Möglichkeit, an kriminalitätsneuralgischen Orten eine Überwachung mit Gesichtserkennungssoftware einsetzen zu können.¹⁰ Die CDU beklagt die ihrer Ansicht nach bisher mangelhafte Videokontrolle: „Es kann und darf nicht sein, dass die Polizei bei Amokläufen und Terroranschlägen auf Handyvideos und -fotos von Zeugen angewiesen ist, um Täter zu identifizieren und den Ablauf der Ereignisse zu rekonstruieren.“¹¹ Auch die SPD und die FDP lehnen das Instrument der Videoüberwachung des öffentlichen Raumes nicht ab. Rhetorisch etwas zurückhaltender positionieren sich derweil die Grünen, die dem Instrument bescheinigen, eine „unterstützende Maßnahme“ sein zu können.¹² Lediglich Die Linke wendet sich mit Verweis auf den Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung gegen deren Einsatz.¹³ Bürgerrechtsorientiert stellen sich FDP, Grüne und Linke gegen die Ausweitung der sogenannten Vorratsdatenspeicherung, während die CDU diese weiterhin fordert und die SPD ihr zustimmt – ergänzt allerdings um den Wunsch nach Schutzmaßnahmen für die Privatsphäre.¹⁴

10 Vgl. AfD, Programm für die Wahl zum Deutschen Bundestag, 1. 6. 2017, https://www.afd.de/wp-content/uploads/sites/111/2017/06/2017-06-01_AfD-Bundestagswahlprogramm_Onlinefassung.pdf, S. 24.

11 Berliner Erklärung der Innenminister und -senatoren von CDU und CSU zu Sicherheit und Zusammenhalt in Deutschland, 19. 8. 2016, www.regierung-mv.de/serviceassistent/_php/download.php?datei_id=1577972, S. 2.

12 Bündnis 90/Die Grünen, Zukunft wird aus Mut gemacht. Entwurf Wahlprogramm 2017, 18. 6. 2017, www.gruene.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/BUENDNIS_90_DIE_GRUENEN_Bundestagswahlprogramm_2017_barrierefrei.pdf, S. 138.

13 Vgl. Die Linke, Die Zukunft, für die wir kämpfen: Sozial. Gerecht. Frieden. Für alle, 11. 6. 2017, www.die-linke.de/fileadmin/download/wahlen2017/wahlprogramm2017/die_linke_wahlprogramm_2017.pdf, S. 113.

14 Vgl. FDP, Schauen wir nicht länger zu. Programm der Freien Demokraten zur Bundestagswahl 2017, 25. 7. 2017, www.fdp.de/wahlprogramm, S. 77; Bündnis 90/Die Grünen (Anm. 12), S. 136; Die Linke (Anm. 13), S. 113; Berliner Erklärung (Anm. 11), S. 4; SPD, Beschlüsse des Parteikonvents 2015, 20. 6. 2015, www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/ParteiKonvent/20150626_beschlussbuch_konvent.pdf, S. 55 ff.

Weit auseinander gehen die Einschätzungen der Parteien zur Rolle der Nachrichtendienste sowie der Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder, die in den zurückliegenden Jahren in Skandale verstrickt waren. So wies der NSU-Untersuchungsausschuss des Bundestages den Verfassungsschutzämtern im Zusammenhang mit ihren jahrelangen erfolglosen Ermittlungen schwere Fehler nach;¹⁵ und 2013 wurde bekannt, dass der Bundesnachrichtendienst ohne Kenntnis des Geheimdienstkoordinators der Bundesregierung und des zuständigen Parlamentarischen Kontrollgremiums in großem Umfang Daten aus der eigenen Fernmeldeaufklärung an die National Security Agency der Vereinigten Staaten übermittelte.

Die SPD betont vor diesem Hintergrund die Notwendigkeit rechtsstaatlich legitimer, leistungsfähiger Nachrichtendienste mit umfassender parlamentarischer Kontrolle.¹⁶ Einen ganz anderen Akzent setzen die Grünen, die nichts Geringeres als einen Neustart beim Verfassungsschutz fordern: „Statt des Bundesamtes für Verfassungsschutz in seiner ineffektiven aktuellen Form wollen wir ein personell und strukturell völlig neues Bundesamt zur Gefahrenerkennung und Spionageabwehr gründen, das mit nachrichtendienstlichen Mitteln klar abgegrenzt von polizeilichen Aufgaben arbeitet.“¹⁷ Hingegen möchte die Union die Kompetenzen der Verfassungsschutzämter auch auf bislang polizeiliche Felder wie die Kontrolle der organisierten Kriminalität ausweiten,¹⁸ während Die Linke die Abschaffung der Geheimdienste als „Fremdkörper in einer Demokratie“ fordert.¹⁹

Eine weitere sicherheitspolitische Baustelle ist die Ausgestaltung beziehungsweise Neuordnung der komplexen, unübersichtlichen Sicherheitsarchitektur, die inzwischen weithin als reformbedürftig angesehen wird. So führen die sich teils überlappenden, teils strikt voneinander getrennten Strukturen und Kompetenzen der Sicherheitsakteure, die sich etwa in der föderalismusbedingten Pluralität der Polizei, der Trennung von

15 Vgl. Bundestagsdrucksache 17/14600, 22. 8. 2013.

16 Vgl. SPD, Zeit für mehr Gerechtigkeit. Unser Regierungsprogramm für Deutschland, 26. 6. 2017, www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Regierungsprogramm/SPD_Regierungsprogramm_BTW_2017_A5_RZ_WEB.pdf, S. 71 f.

17 Vgl. Bündnis 90/Die Grünen (Anm. 12), S. 142.

18 Vgl. Berliner Erklärung (Anm. 11), S. 4.

19 Die Linke (Anm. 13), S. 113.

Polizei und Nachrichtendiensten sowie der Unterscheidung von innerer und äußerer Sicherheit niederschlagen, zu Kompetenzstreitigkeiten und Zuständigkeitslücken, die eine effektive Kriminalitätsbekämpfung be-, wenn nicht gar verhindern. Das verdeutlichte etwa der Fall des Tunesiers Anis Amri, der trotz frühzeitiger Warnungen und zwischenzeitlicher Festnahme 2016 beim Anschlag auf einen Berliner Weihnachtsmarkt 13 Menschen tötete. Wie eine effektivere und effizientere Sicherheitsarchitektur erreicht werden kann, ist unter den Parteien jedoch umstritten.

Bundesinnenminister Thomas de Maizière (CDU) etwa forderte Anfang 2017 unter anderem die Stärkung des BKA und die Weiterentwicklung der Bundespolizei zu einer „echten Polizei“ sowie die Abschaffung der Landesverfassungsschutzämter. Der Bund brauche eine Steuerungskompetenz über alle Sicherheitsbehörden.²⁰ Auch möchten die Unionsparteien das Gemeinsame Terrorabwehrzentrum stärken und ausbauen.²¹ Eine Verlagerung von Länderkompetenzen auf den Bund beziehungsweise eine Stärkung der Bundesbehörden wird von der AfD mit der Forderung nach der Überführung der Bereitschaftspolizeien der Länder in die Bundespolizei unterstützt. Demgegenüber lehnen die anderen Parteien eine solche Verlagerung ab. Stattdessen plädieren sie für eine verbesserte Koordination der Sicherheitsbehörden. Hier betont die SPD beispielsweise die Rolle des BKA, während die FDP eine engere Zusammenarbeit, einen leichteren Informationsaustausch sowie den Abbau von Doppelzuständigkeiten fordert.²² Für den Einsatz der Bundeswehr im Innern setzen sich bislang nur die Unionsparteien ein, während die anderen Parteien die Trennung der Zuständigkeiten der Bundeswehr für die äußere und der Polizei für die innere Sicherheit beibehalten wollen.²³

Auffällig ist bei der Betrachtung der parteipolitischen Diskurse zur inneren Sicherheit, dass für die „harten“ Aspekte wie Kompetenzen und

Ausstattung der Sicherheitsbehörden die Konflikt- und Argumentationslinien relativ klar sind. Deutlich blasser sind hingegen die Haltungen zur Prävention. In der Berliner Erklärung der Innenminister der Union erscheint der Begriff nur einmal und wird nicht weiter ausgeführt, im Bundestagswahlprogramm kommt er im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Fluchtursachen einmal vor. Die AfD verwendet ihn gar nicht. Die FDP verweist auf die Präventionsbedarfe unter dem Aspekt der Radikalisierung, aber nicht zu anderen Feldern der inneren Sicherheit, und Die Linke fordert sie bei der Drogenpolitik und der internationalen Sicherheit. Lediglich die Grünen und die SPD stellen in fast allen Bereichen der inneren Sicherheit, also Alltagskriminalität, Terrorismus, Radikalisierung, Extremismus, Gewalt und Diskriminierung immer wieder auch die Notwendigkeit von Prävention heraus.²⁴

Im tagespolitischen Geschäft wird in diesem Zusammenhang bei aufsehenerregenden Straftaten häufig der parteiübergreifende Ruf nach härteren und höheren Strafen laut, wie etwa nach Unfällen durch illegale Straßenrennen im Frühjahr 2017. Dieser Verweis auf die legislative Kompetenz soll Handlungswillen dokumentieren, doch nur in wenigen Fällen werden entsprechende Gesetzesinitiativen eingeleitet. Vielfach scheitern solche Ansätze an den Argumenten, dass die existierenden Strafmaßrahmen von der Justiz nicht ausgeschöpft werden und eine Verbrechensbekämpfung durch höhere Strafandrohungen rational handelnde Täter voraussetzt, sodass die angestrebte Generalprävention bei Affekttaten sowie bei Einfluss von Drogen und Alkohol nicht greift.

Jenseits solcher anlassbezogenen kriminalpolitischen Auseinandersetzungen sind in diesem Teilbereich der Politik der inneren Sicherheit deutliche Unterschiede zwischen den Parteien auszumachen. So will die AfD etwa mit der Herabsetzung der Strafmündigkeit auf zwölf Jahre das Jugendstrafrecht verschärfen,²⁵ während die anderen Parteien auf erzieherische Maßnahmen setzen. Die Linke setzt sich für eine deutliche Verschärfung des Wirtschaftsstrafrechts ein und fordert eine konsequente Verfolgung etwa

20 Thomas de Maizière, Leitlinien für einen starken Staat in schwierigen Zeiten, 3.1.2017, www.faz.net/-14601852.html.

21 Vgl. Berliner Erklärung (Anm. 11), S. 5; CDU/CSU, Für ein Deutschland, in dem wir gut und gerne leben. Regierungsprogramm 2017–2021, 3.7.2017, www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/170703regierungsprogramm2017.pdf, S. 61.

22 Vgl. SPD (Anm. 16), S. 69.

23 Siehe auch den Beitrag von Thomas Wiegold in dieser Ausgabe (Anm. d. Red.).

24 Vgl. Berliner Erklärung (Anm. 11), S. 2; CDU/CSU (Anm. 21), S. 7; FDP (Anm. 14), S. 114; Bündnis 90/Die Grünen (Anm. 12), S. 136–145; SPD (Anm. 16), S. 68–74; Die Linke (Anm. 13), S. 120.

25 Vgl. AfD (Anm. 10), S. 23.

bei Behinderungen von Betriebsräten oder Steuerdelikten, die FDP hingegen will den Trend des „ständig wachsenden Verwaltungs- und Wirtschaftsstrafrechts“ stoppen.²⁶ Die eher justizpolitischen Debatten um Strafformen schlagen sich wahlprogrammatisch nicht nieder.

FÜR EINEN RATIONALEN DISKURS

In der politischen Auseinandersetzung zu Fragen der inneren Sicherheit bewegen sich die Parteien nicht nur im Spannungsfeld zwischen Sicherheit und Freiheit, das zumindest in liberalen Demokratien letztlich nicht aufhebbar ist, sondern auch vor dem Hintergrund des Paradoxes, dass der Staat im Kampf gegen Kriminalität offenbar „Opfer der eigenen Erfolge wird. Indem er für grundlegende Sicherheit sorgt und somit seiner hoheitlichen Aufgabe gerecht wird, schafft er weiter reichende Sicherheitsbedürfnisse der Gesellschaft. Der Staat erscheint immer weniger in der Lage, diese komplexen Bedürfnisse zu befriedigen. Er kann sie allerdings auch nicht abweisen, ohne die eigene Legitimationsgrundlage, also explizit die Gewährleistung von Sicherheit, zu untergraben.“²⁷

So sind es auch gerade die verstärkten Sicherheitsbemühungen, die neue Unsicherheiten hervorrufen. Denn im Falle einer schweren, öffentliches Aufsehen erregenden Straftat oder eines Terroranschlags werden die Signale an die Bevölkerung, dass der Staat sie schützt, umso heftiger konterkariert. Vor allem rechtspopulistische Parteien wie aktuell die AfD und früher die Schill-Partei sowie manche Medien greifen gerne Gelegenheiten auf, um den staatlichen Schutz als „unzureichend“ zu bewerten und den Eindruck zu vermitteln, allein durch hartes Durchgreifen lasse sich Kriminalität effektiv bekämpfen. Auf diesem Wege werden Ängste instrumentalisiert und geschürt und „Sündenböcke“ identifiziert – zum Nachteil der Bürgerinnen und

Bürger, der Gesellschaft und letztlich auch des Staates. Ein sicherheitspolitisches „Hinterherhecheln“ muss also geradezu scheitern. Doch getrieben von bürgerschaftlichen Erwartungen und im Zugzwang des politischen Konkurrenzkampfs folgen insbesondere Politiker der CDU/CSU, aber auch der SPD, der Idee einer staatlichen Sicherheitsgewährung durch Polizei und andere Sicherheitsbehörden.

Zweifellos ist Sicherheit ein Grundbedürfnis des Menschen – aber auch ein unstillbares Grundbedürfnis. Zweifellos ist die Gewährung von Sicherheit eine originäre Aufgabe des Staates – aber auch ein unerfüllbares Versprechen. Wie in kaum einem anderen Politikfeld bleiben die bereits vor gut hundert Jahren von Max Weber formulierten Anforderungen an den Politiker daher so aktuell wie in der Sicherheitspolitik: einerseits Verantwortungsgefühl und Augenmaß zu beweisen sowie andererseits „sine ira et studio, ohne Zorn und Eingenommenheit“ (...) seines Amtes [zu] walten“.²⁸

Ein rationaler Diskurs über Bedrohungen, Risiken und Gefahren in Verbindung mit einer nüchternen Betrachtung der Möglichkeiten und Grenzen der Sicherheitsgewährung ist unverzichtbar. In einer zunehmend kurzatmigen „Aufregungsdemokratie“²⁹ mag der Ruf nach Rationalität für sich genommen bereits irrational erscheinen. Wenn wir jedoch daran festhalten wollen, dass Politik auch und gerade im Feld der inneren Sicherheit mehr leisten muss, als im Ringen um Macht Schlagworte für zugkräftige Kampagnen zu liefern und damit einer weiteren „Versicherheitlichung“ Vorschub zu leisten, scheint uns das Plädoyer für einen rationalen Diskurs dennoch alternativlos.

BERNHARD FREVEL

ist Professor für Sozialwissenschaften mit Schwerpunkt Polizei- und Sicherheit an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen. bernhard.frevel@fhoev.nrw.de

BERNHARD RINKE

ist promovierter Politikwissenschaftler. Er ist Mitglied des Zentrums für Demokratie- und Friedensforschung an der Universität Osnabrück sowie Lehrbeauftragter an der Universität Osnabrück und an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen. brinke@uni-osnabrueck.de

²⁶ Die Linke (Anm. 13), S. 20, S. 77; FDP (Anm. 14), S. 79.

²⁷ Christian Endreß/Nils Petersen, Dimensionen des Sicherheitsbegriffs, 16.6.2012, www.bpb.de/76634.

²⁸ Max Weber, Politik als Beruf, in: Wolfgang J. Mommsen et al. (Hrsg.), Max-Weber-Studienausgabe, Bd. 1, Tübingen 1994, S. 53.

²⁹ Karl-Rudolf Korte, Auswege aus der Aufregungsdemokratie: Regieren und Wählen in Zeiten der Großen Koalition, in: Diether Döring (Hrsg.), Auf der Suche nach der richtigen Ordnung, Frankfurt/M. 2016, S. 15–36.

ZUM WEITERLESEN

Die hier versammelten Beiträge erschienen erstmals in den folgenden Ausgaben:

- APuZ 23–25/2017, Steuerpolitik, www.bpb.de/apuz/249232
- APuZ 26/2017, Arbeitsmarktpolitik, www.bpb.de/apuz/250655
- APuZ 27–29/2017, Integrationspolitik, www.bpb.de/apuz/251209
- APuZ 30–31/2017, Familienpolitik, www.bpb.de/apuz/252647
- APuZ 32–33/2017, Innere Sicherheit, www.bpb.de/apuz/253596

ZUM ONLINE WEITERLESEN

www.bpb.de/politik/wahlen/bundestagswahl-2017

The screenshot shows the website interface for the Bundestag election 2017. At the top, there is a navigation bar with the bpb logo (Bundeszentrale für politische Bildung) and various links: eurotopics.net, fluter.de, hanisauland.de, apuz, izpb, deutschlandarchiv, RSS, Newsletter, Die bpb, Presse, Kontakt, Partner. A search bar is located on the right. Below the navigation bar is a menu with categories: Start, Politik (highlighted), Internationales, Geschichte, Gesellschaft, Nachschlagen, Veranstaltungen, Lernen, Mediathek, Shop, Dialog. The main content area features a large image of the Bundestag chamber with the text 'THEMENSEITE Bundestagswahl 2017'. Below the image is a text block: 'Am 24. September 2017 findet die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag statt. 61,5 Millionen Menschen wählen dann ihre Abgeordneten ins Parlament, rund drei Millionen von ihnen zum ersten Mal. Auf dieser Seite informiert die Bundeszentrale für politische Bildung über Hintergründe und ihre Angebote zur Wahl.' To the right of this text is a sidebar titled 'Bundestagswahl 2017' with a list of content items: 'Inhalt:' followed by 'Fragen und Antworten - FAQ', 'Dossier Bundestagswahlen', 'Erklärfilme', 'Webvideo-Formate', 'Unterrichtsmaterialien', 'Veranstaltungen', 'Wahl-O-Mat', 'Du hast die Wahl!', 'Informationen in einfacher Sprache', 'Wahlen erklärt für Kinder (HanisauLand)', 'Bundeswahlleiter (extern)', and 'Drehuscheibe (extern)'. At the bottom left, there is a video player with the title 'Wahl-Spezial für den Unterricht' and a description: 'Wie begleiten und inszenieren Filme und Serien Wahlkämpfe und politische Prozesse? Auf kinofenster.de finden sich Hintergründe, ein Interview sowie...'

Herausgegeben von der
Bundeszentrale für politische Bildung
Adenauerallee 86, 53113 Bonn
Telefon: (0228) 9 95 15-0



APuZ

REDAKTION

Lorenz Abu Ayyash
Anne-Sophie Friedel
Christina Lotter (Volontärin)
Johannes Piepenbrink (verantwortlich für diese Ausgabe)
Anne Seibring
apuz@bpb.de
www.bpb.de/apuz
twitter.com/APuZ_bpb

Newsletter abonnieren: www.bpb.de/apuz-aktuell
Einzelausgaben bestellen: www.bpb.de/shop/apuz

GRAFISCHES KONZEPT

Charlotte Cassel/Meiré und Meiré, Köln

SATZ

le-tex publishing services GmbH, Leipzig

DRUCK

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH, Mörfelden-Walldorf

ABONNEMENT

Aus Politik und Zeitgeschichte wird mit der Wochenzeitung
Das **Parlament** ausgeliefert.

Jahresabonnement 25,80 Euro; ermäßigt 13,80 Euro.

Im Ausland zzgl. Versandkosten.

Frankfurter Societäts-Medien GmbH

c/o InTime Media Services GmbH

fs-medien@intime-media-services.de

Die Veröffentlichungen in Aus Politik und Zeitgeschichte
stellen keine Meinungsäußerung der Herausgeberin dar;
sie dienen der Unterrichtung und Urteilsbildung.

ISSN 0479-611 X



Die Texte dieser Ausgabe stehen unter
einer Creative Commons Lizenz vom Typ
Namensnennung-Nicht Kommerziell-Keine
Bearbeitung 3.0 Deutschland.



APuZ

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

www.bpb.de/apuz