

POLITIKWECHSEL SIEHT ANDERS AUS

DER KOALITIONSVERTRAG VON CDU, CSU UND SPD IM VERGLEICH MIT IHREN WAHLPROGRAMMEN

Von Cornelia Hildebrandt und Jochen Weichold.

Nach dem Mitgliederentscheid in der SPD haben am 16. Dezember 2013 CDU, CSU und SPD den Vertrag über die Große Koalition unterzeichnet. Die Spitzen aller drei Parteien haben wiederholt erklärt, der Regierungsvertrag trage deutlich ihre jeweilige Handschrift. Wie viel SPD, wie viel CDU und wie viel CSU steckt nun wirklich in diesem Vertrag?

Wir gehen im Folgenden dieser Frage nach, behandeln aber nicht alle, sondern nur wichtige ausgewählte Politikfelder. Dabei ist uns klar, dass ein Koalitionsvertrag ein Kompromiss ist, der das politische Kräfteverhältnis der beteiligten Partner widerspiegelt. Aus der Bundestagswahl am 22. September 2013 waren die Unionsparteien als strahlende Sieger hervorgegangen, die SPD hatte dagegen lediglich leicht zulegen können. Sie fuhr nur ihr zweitschlechtestes Wahlergebnis im Bund seit 1949 ein. Koalitionsverträge stellen zudem lediglich eine Absichtserklärung hinsichtlich der künftigen Politik zum jetzigen Zeitpunkt dar. Sie zeichnen keineswegs die künftige praktische Politik eins zu eins vor.

AUSWEGE AUS EUROPAS KRISEN

In den Wahlprogrammen von CDU/CSU und SPD wurden die Ursachen für die europäischen Krisenprozesse unterschiedlich eingeschätzt, und folglich unterschieden sich auch die Antworten auf die Frage nach den Auswegen aus Europas Krisen. Die Union reduzierte bewusst die internationale Finanzmarktkrise auf eine Staatsschuldenkrise insbesondere südeuropäischer Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (EU), um in den betroffenen Staaten neoliberale Reformen auf dem Arbeitsmarkt und in den Sozialsystemen nach dem Modell der deutschen «Agenda 2010» durchzudrücken, und wollte die bisherige Austeritätspolitik in Europa fortsetzen: «Damit der Euro eine starke und stabile Währung bleibt, brauchen wir weitere Anstrengungen und Reformen vor allem in den Staaten, die Hilfe in Anspruch nehmen.»

Die SPD betonte, dass die unverantwortlichen Spekulationen auf den Finanzmärkten zu einer dramatisch gestiegenen Staatsverschuldung in Europa geführt haben. Durch eine gerechte Besteuerung der Finanzmärkte müsse der Finanzsektor jetzt auch dazu beitragen, diese Schulden wieder abzutragen. Kein Finanzmarktakteur, kein Finanzprodukt, kein Markt dürfe in Zukunft unreguliert sein. Die SPD kritisierte die Politik der konservativen deutschen Bundesregierung als reine Kürzungs- und Austeritätspolitik ohne jeden Wachstumsimpuls. Sie wollte dagegen den Weg zu soliden Staatsfinanzen durch Impulse für Wachstum und Arbeitsplätze begleiten.

Im Koalitionsvertrag findet sich nun eine differenziertere Sicht auf die Krisenursachen: «Die Ursachen der Krise sind vielfältig: Sie reichen von einer übermäßigen Verschuldung einzelner europäischer Staaten über Defizite in der Wettbewerbsfähigkeit, wirtschaftliche Ungleichgewichte und Konstruktionsmängel in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion bis zu Fehlentwicklungen auf den Finanzmärkten.» Im Unterschied zum Wahlprogramm der CDU/CSU und deutlich näher am Programm der SPD wird im Vertrag erklärt: Damit Europa dauerhaft einen Weg aus der Krise findet, sei ein «umfassender politischer Ansatz erforderlich, der Strukturreformen für mehr Wettbewerbsfähigkeit und eine strikte, nachhaltige Haushaltskonsolidierung mit Zukunftsinvestitionen in Wachstum und Beschäftigung in sozial ausgewogener Weise verbindet». Und: «Das soziale Europa ist für uns von gleichrangiger Bedeutung wie die Marktfreiheiten im Binnenmarkt.»

Zwar waren sich Union und SPD darin einig, dass es zur Vermeidung eines neuen Finanzmarkt-Crashes einer Regulierung der Finanzmärkte und einer Wieder-Zusammenführung von Risiko und Haftung bedarf. Doch hinsichtlich der geeigneten Instrumente gab es zum Teil gegensätzliche Positionen. Übereinstimmung bestand hinsichtlich der Einführung einer Finanztransaktionssteuer und einer wirksamen europäischen Bankenaufsicht. Während aber die SPD für die Schaffung eines Schuldentilgungsfonds eintrat, um

die Handlungsfähigkeit aller Mitglieder in der Währungsunion sicherzustellen, lehnte dies die CDU/CSU mit Vehemenz ab und wandte sich gegen eine «Vergemeinschaftung der Schulden».

Im Regierungsvertrag hat sich die CDU/CSU in dieser Frage durchgesetzt: «Jede Form der Vergemeinschaftung von Staatsschulden würde die notwendige Ausrichtung der nationalen Politiken in jedem einzelnen Mitgliedstaat gefährden.» Nationale Budgetverantwortung und supranationale, gemeinsame Haftung seien unvereinbar. Eingang in den Vertrag fanden die Einführung einer Finanztransaktionssteuer, einer strengen Regulierung von Ratingagenturen, einer «funktionierenden Bankenunion» (bestehend aus einer einheitlichen Bankenaufsicht, einem einheitlichen Regelwerk und einem einheitlichen Mechanismus zur Bankenabwicklung) und einer strengeren Regulierung des Hochfrequenzhandels. Die Finanzmärkte müssten an den Kosten der Krise beteiligt und letztlich auf ihre dienende Funktion gegenüber der Realwirtschaft zurückgeführt werden.

Hinsichtlich der Art und Weise der weiteren europäischen Integration zeichneten sich in den Wahlprogrammen von Union und SPD deutliche Unterschiede ab. Für CDU und CSU seien die Nationalstaaten und die Regionen prägende Bestandteile eines Europas der Einheit in Vielfalt. Sie wollten «kein zentralistisch organisiertes und regiertes Europa» und betonten die «christlich-abendländischen Wurzeln» Europas. Die SPD wollte die Wirtschafts- und Währungsunion um eine politische Union ergänzen. Sie plädierte für eine stärkere Demokratisierung Europas und für eine stärkere Harmonisierung von europäischer Arbeits-, Wirtschafts-, Finanz-, Steuer- und Investitionspolitik. Eine Währungsunion brauche auch eine gemeinsame Wirtschaftspolitik. Sie wollte ein soziales Europa schaffen und erklärte: «Wir brauchen [...] in Europa eine Neubegründung der Sozialen Marktwirtschaft mit klaren Regeln für die Märkte.»

Im Koalitionsvertrag hat sich die Union zum Teil auf die SPD zubewegt. Es sei deutlich geworden, heißt es, «dass die Wirtschafts- und Währungsunion eine bessere und verbindlichere Koordinierung ihrer Wirtschaftspolitik und eine effektivere Haushaltspolitik braucht, um Wettbewerbsfähigkeit, Finanzstabilität, die Möglichkeit zu Zukunftsinvestitionen und sozialen Ausgleich dauerhaft erfolgreich zu verbinden». Sie solle in diesem Sinne weiter entwickelt werden. Wirtschaftliche Ungleichgewichte in der Eurozone müssten durch koordinierte Anstrengungen aller Euro-Mitgliedstaaten verringert werden. Das europäische Entsenderecht solle so verändert werden, dass das Lohnniveau (d. h. gleiche Entlohnung für gleiche Tätigkeit) und die Arbeitsbedingungen des jeweiligen Ziellandes gelten. Von einer Ergänzung der Wirtschafts- und Währungsunion um eine politische Union ist jedoch keine Rede.

ARBEITSMARKTPOLITIK

Während CDU und CSU auf dem Feld der Arbeitsmarktpolitik in ihrem Wahlprogramm nur wenig Handlungsbedarf sahen, wollte dagegen die SPD insbesondere der Ausbreitung prekärer Beschäftigungsverhältnisse Einhalt gebieten. Exemplarisch war hier die Haltung zum Mindestlohn. Während die CDU/CSU lediglich für einen «tariflichen Mindestlohn» votierte und eine Lohnfestsetzung durch die Politik ablehnte, forderte die SPD einen flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohn in Höhe von mindestens 8,50 Euro (einheitlich in Ost und West).

Zentraler Punkt des Abschnitts zur Arbeitsmarktpolitik im Koalitionsvertrag ist nun die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns in Höhe von 8,50 Euro – ein deutlicher Erfolg für die SPD, auch wenn das bundesweite gesetzliche Mindestlohniveau von 8,50 Euro uneingeschränkt erst ab dem 1. Januar 2017 gilt. Im Vertrag heißt es: «Durch die Einführung eines allgemein verbindlichen Mindestlohns soll ein angemessener Mindestschutz für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sichergestellt werden. Zum 1. Januar 2015 wird ein flächendeckender gesetzlicher Mindestlohn von 8,50 Euro brutto je Zeitstunde für das ganze Bundesgebiet gesetzlich eingeführt.» Von dieser Regelung unberührt bleiben zunächst jene Branchen-Mindestlöhne, die sich in den zurückliegenden Jahren herausgebildet haben. Für eine Übergangszeit bis Ende 2016 gelten Tarifregelungen weiter, die brancheneigenen oder regionalen Besonderheiten Rechnung tragen. «Die Höhe des allgemein verbindlichen Mindestlohns wird in regelmäßigen Abständen – erstmals zum 10. Juni 2017 mit Wirkung zum 1. Januar 2018 – von einer Kommission der Tarifpartner überprüft, gegebenenfalls angepasst und anschließend über eine Rechtsverordnung staatlich erstreckt und damit allgemein verbindlich.» Offen bleibt ein kleines Hintertürchen für künftige Ausnahmeregelungen: Es heißt, man werde das Mindestlohngesetz «im Dialog mit Arbeitgebern und Arbeitnehmern [...] erarbeiten und mögliche Probleme, z. B. bei der Saisonarbeit, bei der Umsetzung berücksichtigen».

Die Unionsparteien erklärten in ihrem Wahlprogramm zwar, dass die Festanstellung der Regelfall sein müsse, wollten aber prekäre Arbeitsverhältnisse wie die Zeitarbeit, befristete Arbeitsverhältnisse, Minijobs, Teilzeitbeschäftigungen und Werkverträge als wichtige Instrumente am Arbeitsmarkt beibehalten. Sie versprachen, mit den Sozialpartnern sicherzustellen, dass diese Arbeitsverhältnisse nicht missbraucht werden, um bestehende Arbeitsregeln und Lohnuntergrenzen zu unterlaufen. Der Grundsatz «Gleicher Lohn für

gleiche Arbeit am gleichen Ort» für Zeitarbeitnehmer sollte konsequent umgesetzt werden.

Im Unterschied zur CDU/CSU plädierte die SPD in ihrem Wahlprogramm für eine aktive Arbeitsmarktpolitik und für die Schaffung eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors mit Angeboten sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung, der auch durch den Transfer von passiven in aktive Leistungen finanziert werden sollte. Sie griff die Forderung der Gewerkschaften nach «Guter Arbeit» auf, wollte das Tarifvertragssystem und die Tarifbindung stärken und trat für das Prinzip der Tarifeinheit ein. Sie wollte die Möglichkeit der sachgrundlosen Befristung von Arbeitsverträgen abschaffen und den Missbrauch von Praktika durch die Einführung von Mindeststandards bekämpfen. Sie verlangte gleichen Lohn für gleiche bzw. gleichwertige Arbeit und wollte dieses Prinzip auch für Leiharbeitsbeschäftigte und Stammebelegschaften durchsetzen. Die SPD verlangte, mit einem Entgeltgleichheitsgesetz die strukturelle Lohnbenachteiligung von Frauen zu beenden. Sie forderte, dass die Vergabe von öffentlichen Aufträgen an die Tariftreue geknüpft wird.

Die SPD wollte mehr Verteilungsgerechtigkeit bei Einkommen und Vermögen erreichen und erklärte, deutliche Lohnsteigerungen und die Stärkung der Binnennachfrage lägen im gesamtwirtschaftlichen Interesse. Wirtschafts-, Finanz- und Arbeitsmarktpolitik müssten auf das Ziel der Vollbeschäftigung in guter Arbeit ausgerichtet sein. Der Katalog möglicher Befristungsgründe für Arbeitsverhältnisse solle überprüft werden. Die SPD wollte die Rahmenfrist, in der ein Anspruch auf Arbeitslosengeld erworben werden kann, von zwei auf drei Jahre verlängern. Der Einsatz von Leiharbeiterinnen und Leiharbeitern als Streikbrecher müsse verboten werden.

Im Koalitionsvertrag konnte die SPD lediglich einen Teil ihrer Vorstellungen verankern. Die Schaffung eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors kommt ebenso wenig vor wie ein Entgeltgleichheitsgesetz oder die Abschaffung der sachgrundlosen Befristung von Arbeitsverträgen. Dagegen sprechen sich die Koalitionsparteien für eine «Aktive Arbeitsmarktpolitik» aus und greifen den Begriff «Gute Arbeit» auf: «Wir wollen Arbeit für alle, sicher und gut bezahlt. Mit einer klugen Arbeitsmarktpolitik wollen wir die Weichen für mehr Beschäftigung und für eine starke Sozialpartnerschaft von Arbeitgebern und Gewerkschaften stellen.» Schwerpunkte sind die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit und der Jugendarbeitslosigkeit durch Qualifizierungsmaßnahmen. Für überwiegend kurzfristig Beschäftigte (insbesondere im Bereich der Kultur) soll es eine von zwei auf drei Jahre verlängerte Rahmenfrist geben, innerhalb derer die Anwartschaftszeit für den Bezug von Arbeitslosengeld I erfüllt werden muss. Teilzeitbeschäftigte sollen nach der Eltern- oder Pflegezeit einen Anspruch auf eine Vollzeittätigkeit erhalten.

Um den Missbrauch von Werkverträgen und Zeitarbeit zu verhindern, will die Koalition die Leiharbeit auf ihre Kernfunktionen hin orientieren und das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz novellieren. Die Überlassungshöchstdauer soll gesetzlich auf 18 Monate begrenzt werden. Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter sollen künftig spätestens nach 9 Monaten hinsichtlich des Arbeitsentgelts mit den Stammarbeitnehmern gleichgestellt werden. Ein Einsatz von Leiharbeiterinnen und Leiharbeitern als Streikbrecher soll verboten werden. Es soll geprüft werden, ob die Vergabe öffentlicher Aufträge europarechtskonform an die Einhaltung allgemeinverbindlicher Tarifverträge geknüpft werden kann. Die Koalitionspartner wollen den Grundsatz der Tarifeinheit nach dem betriebsbezogenen Mehrheitsprinzip unter Einbindung der Spitzenorganisationen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber verfassungskonform gesetzlich festschreiben.

OSTDEUTSCHLAND

In ihrem Wahlprogramm blieb die Union in ihren Aussagen zu Ostdeutschland allgemein. Sie hielt den Solidarpakt II für eine stabile wirtschaftliche Entwicklung in den neuen Ländern für unverzichtbar und wollte die Schaffung neuer, hoch qualifizierter Arbeitsplätze weiter unterstützen. Ziel bleibe die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit durch eine auf die speziellen Bedürfnisse der neuen Länder zugeschnittene Förderung von Forschung und Entwicklung. Die SPD wollte die «schmerzlichen ökonomischen und sozialen Ungleichheiten zwischen Ost und West» durch eine solidarische Politik überwinden und plädierte für einen gesamtdeutschen Solidarpakt III ab 2020, der die besonderen Gegebenheiten strukturschwacher Regionen in Ost- und Westdeutschland berücksichtigen müsse.

Im Koalitionsvertrag wird diese Idee aufgegriffen: Ab 2020 sei ein weiterentwickeltes System der Förderung strukturschwacher Regionen erforderlich. Ein solches System müsse sich auf die strukturschwachen Regionen in den jeweiligen Bundesländern konzentrieren und daher die Differenzierung zwischen Ost und West beseitigen. Des Weiteren soll die Förderung im Solidarpakt II vereinbarungsgemäß umgesetzt werden. Die Koalition will sich auf europäischer Ebene dafür einsetzen, dass der Aufbau Ost weiterhin unterstützt wird. Gestärkt werden sollen die Forschung und insbesondere der Transfer der gewonnenen Erkenntnisse in neue Produkte und Verfahren, um so einen selbsttragenden Aufschwung mit höherer Pro-

duktivität und Einkommenszuwächsen zu erreichen.

STEUERPOLITIK

In der Steuerpolitik vertraten CDU/CSU und SPD in ihren Wahlprogrammen konträre Auffassungen. Während die CDU/CSU Steuererhöhungen generell ablehnte, hielt die SPD Steuererhöhungen für unumgänglich, um Investitionen in Bildung, in die ökologische Transformation und in die Armutsbekämpfung finanzieren zu können. CDU und CSU wandten sich explizit gegen eine Wiedereinführung der Vermögenssteuer und gegen eine Erhöhung der Erbschaftssteuer, gingen jedoch nicht auf die Frage des Spitzensteuersatzes ein. Die sogenannte «kalte Progression» wollten sie abmildern: «Wir wollen die Leistungsträger in der Mitte unserer Gesellschaft – anders als Rot-Grün – nicht mit Steuererhöhungen für ihre Anstrengungen und tägliche Arbeit bestrafen, sondern sie entlasten. Wir wollen, dass Lohnerhöhungen, die dem Ausgleich von Preissteigerungen dienen, nicht mehr automatisch von einem höheren Steuertarif aufgezehrt werden.»

Die SPD wollte hingegen den Spitzensteuersatz von 42 bzw. 45 Prozent auf 49 Prozent für zu versteuernde Einkommen ab 100.000 Euro (bzw. 200.000 Euro bei Eheleuten) erhöhen. Bei der Besteuerung von Erbschaften wollte sie die von der schwarz-gelben Koalition eingeführten Begünstigungen zugunsten einer geringen Zahl reicher Erben zurücknehmen und Begünstigungen künftig viel stärker an den dauerhaften Erhalt von Arbeitsplätzen koppeln und damit auch mittelstandsfreundlich ausgestalten.

Die SPD wollte eine Vermögenssteuer einführen, «die der besonderen Situation des deutschen Mittelstandes, von Personengesellschaften und Familienunternehmen Rechnung trägt und ihre zukunftsichernde Eigenkapitalbildung sichert, sowie ihre Investitionsspielräume nicht belastet». Bei der Vermögensteuer sollten hohe Freibeträge für Privatpersonen sicherstellen, dass das normale Einfamilienhaus nicht von der Vermögensteuer betroffen sein wird.

Arbeit dürfe nicht höher besteuert werden als Einkommen aus Kapitalvermögen. Deshalb wollte die SPD in einem ersten Schritt die Abgeltungssteuer unter Beibehaltung des Optionswahlrechtes von 25 Prozent auf 32 Prozent erhöhen, schloss aber für die Zukunft nicht aus, die Abgeltungssteuer innerhalb von drei Jahren abzuschaffen und die Kapitalerträge wieder der synthetischen Besteuerung zu unterwerfen. Steuerliche Privilegien für einzelne Interessengruppen (etwa Hoteliers und reiche Erben) sollten zurückgenommen und steuerliche Subventionen – insbesondere solche mit ökologisch schädlicher Wirkung (wie die Begünstigung von Flugbenzin) – gestrichen werden.

Im Koalitionsvertrag hat sich die Union mit ihrer steuerpolitischen Linie weitestgehend durchgesetzt. Steuererhöhungen sind nicht vorgesehen, eine Abmilderung der sogenannten «kalten Progression» (also eine Steuersenkung) allerdings auch nicht. Ob sich die finanzrelevanten Vorhaben des Koalitionsvertrages (man spricht von 23 Mrd. Euro) wirklich nur aus gestiegenen Steuereinnahmen infolge des erhofften Wirtschaftswachstums realisieren lassen, ist fraglich. Zumindest eine Hintertür bleibt offen: Deutschland habe derzeit insgesamt ein zeitgemäßes und wettbewerbsfähiges Steuerrecht, heißt es im Vertrag. Aber: «Wenn gesellschaftliche oder wirtschaftliche Entwicklungen es erfordern, muss das Steuerrecht angemessen fortentwickelt werden, damit es seine Ziele auch künftig erreicht.»

Die Unionsparteien wollten nach ihrem Wahlprogramm das bestehende Ehegattensplitting um ein Familiensplitting ergänzen. Dazu sollte die steuerliche Berücksichtigung von Kindern schrittweise auf die Höhe des Freibetrags für Erwachsene angehoben werden. Die SPD wollte für künftige Ehen anstelle des Ehegattensplittings ab einem Stichtag einen Partnerschaftstarif für Ehegatten einführen, bei dem beide Partner individuell besteuert werden, wobei aber die gegenseitigen Unterhaltsverpflichtungen berücksichtigt würden. Ein Familiensplitting lehnte die SPD ab.

Im Koalitionsvertrag tauchen nun weder der Begriff Familiensplitting noch der Begriff Ehegattensplitting auf. Der steuerliche Entlastungsbetrag für Alleinerziehende soll allerdings angehoben und zukünftig nach der Zahl der Kinder gestaffelt werden.

GESUNDHEITSPOLITIK

Laut Wahlprogramm wollte die SPD hinsichtlich der Kranken- und Pflegeversicherung eine Bürgerversicherung einführen. «Mit der Bürgerversicherung halten wir an einem gegliederten, öffentlich-rechtlichen und selbstverwalteten Kassensystem als tragender Säule der gesetzlichen Krankenversicherung fest. [...] Für alle Neu- und bislang gesetzlich Versicherten wird die Bürgerversicherung verbindlich eingeführt. Menschen, die bisher privat versichert sind, können für ein Jahr befristet wählen, ob sie wechseln wollen.» Arbeitgeber sollten nach dem Willen der SPD wieder den gleichen Beitrag leisten wie Beschäftigte. Die tatsächliche Parität müsse wiederhergestellt werden.

Dagegen lehnte die CDU/CSU in ihrem Wahlprogramm eine Bürgerversicherung auf dem Feld von Gesundheit und Pflege als «staatliche Einheitsversicherung für alle» entschieden ab. Die Unionsparteien strebten auf dem Gebiet der Gesundheitspolitik keinen Kurswechsel an. Sie bekannten sich zum Wettbewerb der Krankenkassen und waren der Auffassung, die private Krankenversicherung leiste mit ihren individuellen Kapitalrücklagen einen wichtigen Beitrag zur Nachhaltigkeit und Umsetzung von Neuerungen im Gesundheitswesen. Auch die Pflegeversicherung habe sich bewährt und sollte weiterentwickelt werden. Sie entbinde jedoch den Einzelnen nicht davon, seine Eigenverantwortung und Eigeninitiative wahrzunehmen, was mit der staatlichen Förderung einer privaten Pflegezusatzversicherung unterstützt werden sollte.

Laut Koalitionsvertrag bleibt der Systemwechsel auf dem Feld der Gesundheitspolitik aus. Hier haben sich die Unionsparteien durchgesetzt. Verbesserungen auf diesem Politikfeld sind lediglich im Detail angestrebt (so kürzere Wartezeiten für Patienten, das Recht der Patienten auf eine Zweitmeinung vor Operationen, Stärkung des Hausarztes).

Auch die SPD-Forderung nach Wiederherstellung der paritätischen Finanzierung der Krankenversicherung zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern ist auf der Strecke geblieben. Der allgemeine paritätisch finanzierte Beitragssatz soll zwar bei 14,6 Prozent festgesetzt, der Arbeitgeberanteil damit bei 7,3 Prozent gesetzlich festgeschrieben werden. Aber: «Die gesetzlichen Krankenkassen erheben im Wettbewerb den kassenindividuellen Zusatzbeitrag zukünftig als prozentualen Satz vom beitragspflichtigen Einkommen.» Der heute vom Arbeitnehmer separat zu tragende Anteil von 0,9 Beitragssatzpunkten fließe in diesen Zusatzbeitrag ein. Damit werden Arbeitnehmer und Rentner alle künftigen Beitragserhöhungen allein stemmen müssen. Der paritätische Beitragssatz zur Pflegeversicherung werde in dieser Legislaturperiode insgesamt um 0,5 Prozentpunkte angehoben.

RENTENPOLITIK

Auf dem Feld der Rentenpolitik standen sich in den Wahlprogrammen – ähnlich wie auf dem Feld von Gesundheit und Pflege – zwei unterschiedliche Konzepte konträr gegenüber: Während die CDU/CSU anstrebte, die heutige gesetzliche Rentenversicherung in stärkerem Maße durch private und betriebliche Vorsorge zu ergänzen, wollte die SPD mit der Ausweitung des Versichertenkreises in der gesetzlichen Rentenversicherung einen Schritt zu einer Erwerbstätigenversicherung machen, in der alle zu gleichen Bedingungen für das Alter und bei Erwerbsminderung versichert sind. Für die Unionsparteien bleibe die gesetzliche Rentenversicherung die tragende Säule, die durch die Einführung der Rente mit 67 gestärkt worden sei.

CDU und CSU planten, ab 2014 für alle Mütter und Väter, deren Kinder vor 1992 geboren wurden, die Erziehungsleistung mit einem zusätzlichen Rentenpunkt in der Alterssicherung zu berücksichtigen («Mütterrente»). Wer jahrzehntelang gearbeitet habe, dürfe im Alter nicht auf Grundsicherung angewiesen sein. «Wer 40 Jahre versichert ist und privat vorgesorgt hat, soll einen Zuschuss zur Rente auf 850 Euro erhalten.» Die Unionsparteien planten, eine Altersvorsorgepflicht für alle Selbstständigen einzuführen, die nicht bereits anderweitig abgesichert sind.

Die SPD konstatierte, dass ohne die Bekämpfung der Erwerbsarmut der Altersarmut nicht wirksam begegnet werden könne. Sie versprach, das derzeitige Niveau bei den Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung bis zum Ende des Jahrzehnts aufrecht zu erhalten. Wer langjährig der gesetzlichen Rentenversicherung angehöre und Beiträge gezahlt habe, müsse eine Rente deutlich oberhalb der Grundsicherung erhalten. Parallel zu einem gesetzlichen Mindestlohn wollte die SPD darum eine steuerfinanzierte «Solidarrente» einführen. Diese sollte dafür sorgen, dass für langjährig Versicherte (30 Beitragsjahre / 40 Versicherungsjahre) die Rente nicht unter 850 Euro liegt.

Der Blick in den Koalitionsvertrag zeigt, dass die Frage des Systemwechsels in der Rentenversicherung zu den Akten gelegt wurde. Es bleibt beim bisherigen System; die betriebliche Altersvorsorge soll gestärkt und der rechtliche Rahmen für flexiblere Übergänge vom Erwerbsleben in den Ruhestand verbessert werden. Die Union konnte ihre «Mütterrente» und die SPD ihre Rente mit 63 Jahren für langjährig Versicherte verankern. Ab dem 1. Juli 2014 wird für alle Mütter oder Väter, deren Kinder vor 1992 geboren wurden, die Erziehungsleistung mit einem zusätzlichen Entgeltpunkt in der Alterssicherung berücksichtigt. Erwerbsminderungsrenten werden angehoben.

Bis 2017 soll eine solidarische Lebensleistungsrente, die SPD wie Union im Programm hatten, eingeführt werden. «Wer langjährig in der gesetzlichen Rentenversicherung versichert war, Beiträge gezahlt hat (40 Jahre) und dennoch im Alter weniger als 30 Rentenentgeltpunkte Alterseinkommen (Einkommensprüfung) erreicht, soll durch eine Aufwertung der erworbenen Rentenentgeltpunkte bessergestellt werden.» Durch eine Übergangsregelung bis 2023 (in dieser Zeit reichen 35 Beitragsjahre) soll sichergestellt werden, dass insbesondere die Erwerbsbiografien der Menschen in Ostdeutschland berücksichtigt werden. In allen Fällen sollen bis zu fünf Jahre Arbeitslosigkeit wie Beitragsjahre behandelt werden. In einer zweiten Stufe

sollen jene Menschen, die trotz dieser Aufwertung nicht auf eine Rente von 30 Entgeltpunkten kommen, jedoch bedürftig sind (Bedürftigkeitsprüfung), steuerfinanziert einen weiteren Zuschlag bis zu einer Gesamtsumme von 30 Entgeltpunkten erhalten.

Zudem wurde im Koalitionsvertrag eine Erweiterung der bereits vorhandenen Vertrauensschutzregelung zur Anhebung der Regelaltersgrenze fixiert, die vor allem männlichen Facharbeitern – einer typischen SPD-Klientel – zugutekommt: Langjährig Versicherte mit 45 Beitragsjahren (einschließlich Zeiten der Arbeitslosigkeit) sollen ab dem 1. Juli 2014 mit dem vollendeten 63. Lebensjahr abschlagsfrei in Rente gehen können. Das Zugangsalter, mit dem der abschlagsfreie Rentenzugang möglich sei, werde allerdings schrittweise (parallel zur Anhebung des allgemeinen Renteneintrittsalters) auf das vollendete 65. Lebensjahr angehoben.

Im Wahlprogramm der CDU/CSU hieß es, dass die Renten Anpassung in diesem Jahr gezeigt habe, dass eine Angleichung der Renten in Ost und West mit dem geltenden Recht zu erreichen sei. Die gestärkte Wirtschaft im Osten führe voraussichtlich auch in den kommenden Jahren zu weiteren Anpassungsschritten. «Daher halten wir an der Rentenberechnung nach geltendem Recht fest.» Dem gegenüber vertrat die SPD in ihrem Programm die Auffassung, dass mehr als 20 Jahre nach der deutschen Einheit die Abschaffung des geteilten Rentenrechts eine der entscheidenden Gerechtigkeitsfragen zur Vollendung der inneren Einheit unseres Landes sei. Die Partei wollte deshalb den Weg zu einem einheitlichen Rentensystem für Ost und West bis zum Jahr 2020 einleiten. Mit der Angleichung der Rentenwerte solle der Aufwertungsfaktor für Löhne in Ostdeutschland abgeschafft werden.

Im Koalitionsvertrag heißt es, der Fahrplan zur vollständigen Ost-West-Angleichung der Renten, gegebenenfalls mit einem Zwischenschritt, werde in einem Rentenüberleitungsabschlussgesetz festgeschrieben: Zum Ende des Solidarpaktes, wenn die Lohn- und Gehaltsangleichung weiter fortgeschritten sein werde, erfolge in einem letzten Schritt die vollständige Angleichung der Rentenwerte. Zum 1. Juli 2016 werde geprüft, wie weit sich der Angleichungsprozess bereits vollzogen habe, und auf dieser Grundlage entschieden, ob mit Wirkung ab 2017 eine Teilangleichung notwendig sei.

WOHNUNGSPOLITIK

In ihren Wahlprogrammen befürworteten sowohl CDU/CSU als auch SPD die Förderung des Baus neuer Wohnungen, um den Wohnungsmarkt zu entspannen, wobei die SPD kommunale und genossenschaftliche Wohnungsunternehmen als Garanten für Mietsicherheit und sozial ausgewogene Nachbarschaften präferierte. Die SPD beabsichtigte, die Mietpreisspirale zu bremsen und den Anstieg der Mieten bei bestehenden Mietverträgen stärker zu begrenzen. Deshalb sollte eine generelle Obergrenze für Mieterhöhungen bei Wiedervermietungen von maximal 10 Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete eingeführt werden. Die Union wollte dies nur als Möglichkeit «in angespannten Märkten» eröffnen.

Im Koalitionsvertrag konnte sich die CDU/CSU mit ihrer Position durchsetzen. So soll den Ländern für die Dauer von fünf Jahren die Möglichkeit eingeräumt werden, «in Gebieten mit nachgewiesenen angespannten Wohnungsmärkten» bei Wiedervermietung von Wohnraum die Mieterhöhungsmöglichkeiten auf maximal 10 Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete zu beschränken. Dafür kam die Union dem Anliegen der SPD, den Anstieg der Mieten stärker zu bremsen, in anderer Hinsicht entgegen: In Zukunft sollen nur noch höchstens 10 Prozent einer Modernisierung – längstens bis zur Amortisation der Modernisierungskosten – auf die Miete umgelegt werden dürfen. Die ortsübliche Vergleichsmiete soll im Mietspiegel auf eine breitere Basis gestellt werden. Die Leistungen des Wohngeldes sollen verbessert werden, indem Leistungshöhe und Miethöchstbeträge an die Bestandsmieten- und Einkommensentwicklung angepasst werden. Es bleibt zudem bei der geltenden Regelung zur Begrenzung von Erhöhungen der Bestandsmieten auf 15 Prozent bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete in von den Ländern ausgewiesenen Gebieten innerhalb von drei Jahren.

Beim umstrittenen Thema Maklergebühren wollte die CDU/CSU für Maklerleistungen klare bundeseinheitliche Rahmenbedingungen schaffen, um mehr Rechtssicherheit zu erzielen: «Vermieter und Mieter sollen weiter als Auftraggeber auftreten können.» Demgegenüber vertrat die SPD die Position, dass die Maklergebühren derjenige bezahlen solle, der ein Maklerbüro beauftragt. In den Koalitionsvertrag wurde die Passage aus dem Wahlprogramm der Union nahezu wörtlich übernommen und durch die Aussage ergänzt: «Dabei gilt das marktwirtschaftliche Prinzip: wer bestellt, der bezahlt.»

ENERGIEWENDE, UMWELT- UND KLIMAPOLITIK

CDU/CSU und SPD sprachen sich in ihren Wahlprogrammen für Erneuerbare Energien, für Strategien zur Reduzierung des Energieverbrauchs und vor allem für eine bezahlbare Energiewende aus. Die CDU/CSU wollte mit einer «heimischen und vor Ort organisierten» umweltfreundlichen, sicheren und preisgünstigen Energieversorgung Arbeitsplätze und Wertschöpfung im eigenen Land sichern und dabei auf die Vielfalt von Wind-, Sonnen- und Bioenergie, Wasserkraft und Erdwärme und auf international aufgestellte Energieversorger sowie Stadtwerke und private Energieerzeuger setzen. Hierzu sollte es eine engere Abstimmung in der EU geben und der Ausbau des europäischen Stromverbundes vorangetrieben werden. Die SPD wollte mit einer «echten Energiewende» den Produktions- und Industriestandort Deutschland sichern und stärken. Sie forderte im Wahlprogramm, die internationale Wettbewerbsfähigkeit der energieintensiven Industrien zu schützen und die Entwicklung der Energieproduktivität bis 2020 gegenüber dem Stand von 1990 zu verdoppeln.

Im Koalitionsvertrag ist die Energiewende hin zu einer «Energieversorgung ohne Atomenergie und mit stetig wachsendem Anteil Erneuerbarer Energien» als eine der Hauptaufgaben der Großen Koalition definiert. Die Koalition setzt dabei auf ein energiepolitisches Dreieck von Klima- und Umweltverträglichkeit, Versorgungssicherheit und Bezahlbarkeit als gleichrangige Ziele. Beim weiteren Ausbau der Erneuerbaren Energien soll deshalb der Kosteneffizienz und Wirtschaftlichkeit des Gesamtsystems einschließlich des Netzausbaus und den notwendigen Reservekapazitäten höhere Bedeutung zukommen. Dazu will die Große Koalition mit der Reform des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) bis Ostern 2014 und einer Verabschiedung im Sommer 2014 die notwendigen Rahmenbedingungen schaffen. Ziel ist vor allem, die Geschwindigkeit des Kostenanstiegs zu bremsen, Vergütungssysteme zu vereinfachen und «auf einem vertretbaren Niveau» zu stabilisieren, Überförderungen abzubauen und die Förderung stärker marktwirtschaftlich zu orientieren. Ausgleichsregelungen sollen sich auf stromintensive Unternehmen im internationalen Wettbewerb konzentrieren. Dies müsse europarechtlich abgesichert werden.

Der Ausbau der Erneuerbaren Energien wurde in den Wahlprogrammen mit unterschiedlichen Bezügen dargestellt: Die SPD wollte vor allem die Umsetzung von Maßnahmen für höhere Energieeffizienz vorantreiben, indem sie 40 bis 45 Prozent Stromanteil durch Erneuerbare Energien und 25 Prozent durch Kraft-Wärme-Kopplung (insbesondere durch den Ausbau der Fernwärme bis zum Jahr 2020) anstrebte und bis 2030 75 Prozent des Stroms aus erneuerbaren Quellen gewinnen wollte. Die CDU/CSU setzte in ihrem Programm vor allem auf die intelligente Verzahnung verschiedener Energieträger und auf die Frage der Energieeffizienz, der Reduzierung des Energieverbrauchs sowie auf Sicherheit bei der Bereitstellung von Strom. Bis zum Jahr 2020 sollte die Energieeffizienz um mindestens 20 Prozent und der Anteil der erneuerbaren Energien auf 20 Prozent am Gesamtenergieverbrauch gesteigert werden. Laut Koalitionsvertrag soll nun der weitere Ausbau von erneuerbaren Energien in gesetzlich festgelegten Ausbaukorridoren erfolgen: 40 bis 45 Prozent im Jahre 2025, 55 bis 60 Prozent im Jahr 2035, wobei die Bezugsgröße offen gelassen wird.

Für Erneuerbare Energien soll bei Neuanlagen ab 5 MW eine verpflichtende Direktvermarktung auf Basis der gleitenden Marktprämie eingeführt werden. Dies soll ab 2017 für alle Anlagen gelten. Die umweltfreundliche Kraft-Wärme-Kopplung (KWK) soll so gestaltet werden, dass der KWK-Anteil auf 25 Prozent bis 2020 ausgebaut wird. Auf Grundlage einer umgehend zu erstellenden Potenzialanalyse sollen 2014 die Rahmenbedingungen für KWK sowie das KWK-Gesetz überprüft und angepasst werden. Auf diesem Politikfeld konnte die SPD ihre Wahlkampfforderungen durchsetzen.

Vor allem die SPD setzte in ihrem Wahlprogramm auf konventionelle Kohle- und Gaskraftwerke als Brückentechnologie und auf ihren unverzichtbaren Beitrag bei der Gewährleistung der Versorgungssicherheit. Dies findet sich nun fast wörtlich im Koalitionsvertrag: «Solange keine anderen Möglichkeiten (wie z. B. Speicher oder Nachfragemanagement) ausreichend und kostengünstig zur Verfügung stehen, kann Stromerzeugung aus Wind- und Sonnenenergie nicht entscheidend zur Versorgungssicherheit beitragen. Daraus ergibt sich das Erfordernis einer ausreichenden Deckung der Residuallast durch konventionelle Kraftwerke.» Um die Versorgungssicherheit zu gewährleisten, sollen mehr konventionelle Kraftwerke in Reserve gehalten werden, auch wenn sich die Anlagen nicht mehr rentieren. Mittelfristig sollen die Betreiber dafür finanziell entschädigt werden («Kapazitätsmechanismus»).

Im Wahlprogramm verwies die CDU/CSU hinsichtlich der Suche nach einem Endlager für hoch radioaktive Abfälle auf das Standortauswahlgesetz und auf die Einsetzung einer Kommission aus Vertretern von Bund, Ländern sowie der Wissenschaft und gesellschaftlichen Gruppen, die bis 2015 objektive Kriterien für einen Endlagerstandort festlegen sollen. Die SPD setzte auf eine breite gesellschaftliche Beteiligung auf der Grundlage transparenter wissenschaftlicher Kriterien. Laut Koalitionsvertrag soll die Nuklearforschung auf wichtige Zukunftsthemen wie die nukleare Sicherheits- und Entsorgungsforschung konzentriert und die

Endlagerforschung verstärkt werden. Es sollen die Errichtung des Endlagers Konrad und die Schließung des Endlagers Morsleben vorangetrieben und die Voraussetzungen für die Rückholung der Abfälle aus der Schachanlage Asse II geschaffen werden. Die Entsorgungs-Richtlinie (EURATOM) und das Standortauswahlgesetz sollen zügig und vollständig umgesetzt und das Auswahlverfahren für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle nach Abschluss der Kommissionsberatungen unter breiter Beteiligung der Öffentlichkeit eingeleitet werden. Für den Standort Gorleben soll zwischen Bund und Niedersachsen ein «einvernehmliches Vorgehen» verabredet werden.

Ähnlich wie es die SPD in ihrem Wahlprogramm hinsichtlich des Klimaschutzes gefordert hatte, sollen nun gemäß Koalitionsvertrag auf nationaler Ebene die Treibhausgas-Emissionen bis 2020 um mindestens 40 Prozent gegenüber dem Stand von 1990 reduziert werden. Innerhalb der EU wird eine Reduktion um mindestens 40 Prozent bis 2030 als Teil einer «Zieltrias aus Treibhausgasreduktion, Ausbau der Erneuerbare Energien und Energieeffizienz» angestrebt. Weitere nationale Reduktionsschritte sollen im Lichte der europäischen Ziele und der Ergebnisse der Pariser Klimaschutzkonferenz 2015 bis zum Zielwert von 80 bis 95 Prozent im Jahr 2050 festgeschrieben werden. Bis zum Jahr 2050 soll es in Deutschland einen «nahezu klimaneutralen Gebäudebestand» geben, der durch die Senkung des Energieverbrauchs und den Ausbau erneuerbarer Energien zur Wärmenutzung erreicht werden soll. Außerdem will sich die Große Koalition für ein weltweites Klimaschutzabkommen einsetzen. Zugleich aber dürfe die Erreichung ambitionierter Klimaziele nicht zu «Nachteilen für energieintensive und im internationalen Wettbewerb stehende Industrien führen» und sei deshalb so zu gestalten, dass «carbon leakage vermieden wird».

CDU/CSU und SPD hielten in ihren Wahlprogrammen am Emissionshandel fest. Die SPD wollte ihn als das zentrale marktwirtschaftliche Instrument reaktivieren, um Investitionen in Energieeffizienz anzureizen. Die CDU/CSU setzte sich für eine schrittweise Einbeziehung weiterer Länder in den Emissionshandel mit dem Ziel ein, ein weltweites Handelssystem zu entwickeln. Dazu sollte die Idee eines «Clubs der Energiewendestaaten» umgesetzt werden, der alle Vorreiter einer umwelt- und klimaverträglichen Energieversorgung vereinigt.

Im Koalitionsvertrag sprechen sich die Regierungsparteien für eine «zügige wettbewerbsneutrale Umsetzung des europäischen Emissionshandels im Luftverkehr» aus und unterstützen seine Überführung in ein internationales Emissionshandelssystem. Zentrales Ziel sei die Reduzierung der emittierten Treibhausgas-mengen. Korrekturen sollten nur dann erfolgen, wenn dieses Ziel nicht erreicht wird. Bei der von der EU-Kommission geplanten Herausnahme von 900 Mio. Zertifikaten aus dem Handel (backloading) müsse sichergestellt werden, dass es sich um einen einmaligen Eingriff handelt. Zusätzliche Einnahmen aus dem Emissionshandel sollen im Bereich der Erneuerbaren Energien eingesetzt werden.

Der Einsatz umwelttoxischer Substanzen bei der Anwendung der Fracking-Technologie wird abgelehnt. Genehmigungen sollen erst dann entschieden werden, «wenn die nötige Datengrundlage zur Bewertung vorhanden ist und zweifelsfrei geklärt ist, dass eine nachteilige Veränderung der Wasserbeschaffenheit nicht zu befürchten ist». Es wird festgestellt, dass die Entsorgung des Flowback aus Frack-Vorgängen mit Einsatz umwelttoxischer Chemikalien in Versenkbohrungen wegen fehlender Erkenntnisse über damit verbundenen Risiken derzeit nicht verantwortbar sei. Mit dieser Passage des Koalitionsvertrages wird den Forderungen der SPD Rechnung getragen. Allerdings soll in einem gemeinsamen Prozess von Wissenschaftlern und Unternehmen geklärt werden, welche konkreten Erkenntnisse vorliegen und welche Wissensdefizite zu beseitigen seien, um eine ausreichende Grundlage für den künftigen Einsatz solcher Technologien zu schaffen. Die dann vorliegenden Forschungsergebnisse sollen im Dialog «mit allen Beteiligten unter Federführung der Wissenschaft» bewertet werden. Kurzfristig will die Koalition eine Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) bergbaulicher Vorhaben vorlegen, die vor der Zulassung von Maßnahmen zur Aufsuchung und Gewinnung von Erdgas aus unkonventionellen Lagerstätten mittels Fracking ebenso obligatorisch sein soll wie die Öffentlichkeitsbeteiligung.

MODERNER STAAT, LEBENDIGE DEMOKRATIE UND BÜRGERBETEILIGUNG

Demokratie in der Gesellschaft wurde im Wahlprogramm der CDU/CSU als Möglichkeit des Mitmachens, des bürgerschaftlichen Engagements und der Bürgerbeteiligung vor allem bei Großvorhaben beschrieben. Sie forderte eine «wehrhafte Demokratie», die verbunden sein müsse mit dem Kampf gegen jeden Extremismus, Terrorismus und religiösen Fundamentalismus. Die SPD verband im Wahlprogramm demokratische und soziale Teilhabe und verwies auf den Zusammenhang von zunehmender Arbeitslosigkeit, gesellschaftlicher Spaltung und der Abnahme von Vertrauen in die Demokratie. Die SPD stand außerdem für direkte Demokratie wie Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide auf europäischer Ebene, für

die Ausweitung des Wahlrechts, für Offenheit und Transparenz (Open Data), für die Offenlegung von Nebeneinkünften, für ein bundesweites Korruptionsregister und die Begrenzung von Spenden.

Von all dem findet sich ein Teil im Koalitionsvertrag wieder. Nicht aufgenommen sind die Forderungen der SPD nach einem Korruptionsregister, der Offenlegung von Nebentätigkeiten, einer Höchstgrenze für Spenden und mehr Demokratie in der Wirtschaft.

Unterschiedliche bzw. konträre Auffassungen vertraten CDU/CSU und SPD zur Frage des Staatsangehörigkeits- und des Wahlrechts. Während die SPD die Modernisierung des Staatsangehörigkeits- und des Wahlrechts forderte, lehnte dies die CDU/CSU strikt ab. So hieß es in ihrem Wahlprogramm: «Eine generelle Hinnahme doppelter Staatsbürgerschaften lehnen wir ab.» Ansonsten sollte es bei der bisherigen Regelung bleiben. Die SPD forderte die doppelte Staatsbürgerschaft und die Abschaffung der Optionspflicht für Kinder, die in Deutschland geboren sind, sich mit Volljährigkeit für eine Staatsbürgerschaft entscheiden zu müssen. Im Koalitionsvertrag wird nun genau dieser Forderung der SPD entsprochen. Im Wahlrecht jedoch gibt es keine grundlegenden Veränderungen. Die Ausweitung des Wahlrechts auf neue Wählergruppen und die Absenkung des Wahlrechts auf 16 Jahre finden sich im Regierungsvertrag nicht wieder. Aufgenommen wurde der Abbau von rechtlichen Hemmnissen bei der Ausübung des Wahlrechts für Analphabeten. Außerdem unterstützt die Regierung die Einführung eines einheitlichen europäischen Wahlrechts, um verlässliche Mehrheiten im Europäischen Parlament für die Stabilität der Legislativverfahren der Union sicherzustellen.

Auch wenn nicht wie im Wahlprogramm der CDU/CSU von der «Wehrhaften Demokratie» und der Bekämpfung von «Extremismus» die Rede ist, findet sich der Gedanke im Koalitionsvertrag wieder: «Der Einsatz für Demokratie und gegen Extremismus ist eine gesamtstaatliche Aufgabe und bedarf einer ressortübergreifenden Gesamtstrategie.» Vor dem Hintergrund der Arbeit des NSU-Untersuchungsausschusses ist jedoch nunmehr explizit der Kampf gegen Rechtsextremismus im Regierungsvertrag verankert; die Empfehlungen des Ausschusses sollen einen wichtigen Eckpfeiler zur Bekämpfung des Rechtsextremismus in Deutschland bilden. Die Auseinandersetzung mit und die Überwindung von Antisemitismus, Rassismus, Rechtsextremismus und anderer Formen gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit – so die Formulierung im Koalitionsvertrag – wird als eine Aufgabe von Bund, Ländern und Kommunen sowie der Zivilgesellschaft gleichermaßen gesehen. Dazu sollen die bestehenden Programme langfristig finanziell sichergestellt, die Haushaltsmittel hierzu aufgestockt und auf bundesgesetzlicher Grundlage (soweit Gesetzgebungskompetenz vorliegt) weiterentwickelt werden.

Im Sinne der Bürgerbeteiligung wollte die CDU/CSU in ihrem Wahlprogramm vor allem bei Großvorhaben wie Flughafenerweiterungen oder dem Ausbau von Windkraftanlagen und Stromnetzen Betroffene zu Beteiligten machen. Dies müsste bei der Klärung des Bedarfs beginnen und mit frühzeitigen Beteiligungsverfahren verbunden sein. Außerdem sollte die Geltungsdauer von Genehmigungen und Planfeststellungsbeschlüssen befristet werden. Die SPD forderte Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide auf Bundesebene. Diese wurden nicht in den Koalitionsvertrag aufgenommen. Im Koalitionsvertrag wird vielmehr auf die Möglichkeiten der Digitalisierung, der interaktiven Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern sowie der Wirtschaft und auf barrierefreie Websites verwiesen, die auszubauen seien. «Wir wollen die Informationen über politische Entscheidungen quantitativ und qualitativ verbessern und die Beteiligungsmöglichkeiten für die Menschen an der politischen Willensbildung ausbauen.» Gerade im Vorfeld von Entscheidungen solle früh, offen, umfassend und verständlich informiert werden. Damit greift der Regierungsvertrag die Formulierungen des Wahlprogramms der CDU/CSU nahezu wörtlich auf. Das gilt auch für die Beteiligung der Öffentlichkeit an umweltpolitisch relevanten Entscheidungsprozessen, die künftig bereits in der Vorphase der Planfeststellung erfolgen soll mit verbindlichen Qualitätsstandards, die gesetzlich festzuschreiben seien.

Während im Wahlprogramm der CDU/CSU immer wieder vom «verlässlichen Staat» die Rede war, der die Bürgerinnen und Bürger und die Wirtschaft gleichermaßen zu schützen, der Stabilität und Sicherheit zu gewährleisten und somit auch seine Kontrollfunktion wahrzunehmen habe, tauchte der Begriff «Sozialstaat» nicht auf. Anders im Wahlprogramm der SPD: Darin wurde der Staat immer auch als «vorsorgender Sozialstaat» verstanden, der die Würde und Rechte des Einzelnen und das solidarische Gemeinwesen zu schützen habe.

Im Koalitionsvertrag findet sich der Begriff des Sozialstaats nicht wieder. Der Staat habe die gesetzlich festgelegten Aufgaben und Rechtsstaatlichkeit abzusichern (auch finanziell). Dies müsse – und das prägt den Koalitionsvertrag – durch ein «intelligentes Zusammenspiel von Markt und Staat in Kooperation mit Unternehmern und Arbeitnehmern, Unternehmen und Gewerkschaften» erreicht werden, jedoch unter Einhaltung der gesamtstaatlichen Verpflichtungen aus dem Europäischen Fiskalpakt.

Im Koalitionsvertrag ist der moderne, innere Sicherheit und Bürgerrechte absichernde Staat verankert, der lebendige Demokratie und Bürgerbeteiligung auch durch den «transparenten Staat» ermöglichen soll. So

ist der «transparente Staat» mit digitaler Berichterstattung über den Bundestag und seine Sitzungen Ziel der großen Koalition. Dazu soll ein Programm «Digitale Verwaltung 2020» mit verbindlichen Standards und einer flächendeckenden Digitalisierung der Verwaltung (E-Government) auf den Weg gebracht werden. Voraussetzung für die Akzeptanz elektronischer Behördendienste sollen Datenschutz und Sicherheit der Kommunikation und der Angebote sowie Open-Source-Lösungen sein. Die Identifizierungsfunktion des neuen Personalausweises und die Nutzung von «Ende-zu-Ende-Verschlüsselungen» sollen dabei grundsätzlich angewendet werden.

Damit werden Forderungen sowohl der SPD also auch der CDU/CSU aufgegriffen. Die CDU/CSU forderte Transparenz zur Möglichkeit der Information und Kontrolle des Einzelnen über die ihn betreffenden Fragen, die SPD darüber hinaus vor allem die Partizipation. Das von der SPD auf Bundesebene geforderte Informationsfreiheitsgesetz findet sich somit nicht wieder, jedoch die Nutzung von Open-Data, um staatliches Wissen unter Wahrung der Persönlichkeitsrechte öffentlich zu machen, und der öffentliche Zugang zu Datenbeständen von Verwaltungen, Behörden und öffentlichen Unternehmen.

Die Koalition will hierzu auch die Idee der einheitlichen Behördennummer 115 ins Internet übertragen (www.115.de) und «zumindest die 100 wichtigsten und am häufigsten genutzten Verwaltungsleistungen innerhalb der nächsten vier Jahre bundesweit einheitlich online anbieten». Die Bürgerinnen und Bürger sollen auf Wunsch die Möglichkeit haben, einen einheitlichen Stammdaten-Account, ein sogenanntes Bürgerkonto zu verwenden, um die Kommunikation mit der Verwaltung zusätzlich zu vereinfachen. Damit wird die im Wahlprogramm der CDU/CSU vorgesehene Nutzung des «E-Government» aufgegriffen, mit dem Behördenangelegenheiten bequem und jederzeit von zu Hause aus über das Internet erledigt werden können.

Als Folge des NSA-Skandals wird von den Regierungsparteien noch einmal betont, dass IT-Sicherheit zu einer wesentlichen Voraussetzung zur Wahrung der Freiheitsrechte gehöre und dass die gesellschaftlichen Chancen und ökonomischen Potenziale der Digitalisierung nicht gefährdet werden dürften. Es solle deshalb für das Handeln aller Ressorts eine digitale Agenda 2014 – 2017 beschlossen und ihre Umsetzung gemeinsam mit Wirtschaft, Tarifpartnern, Zivilgesellschaft und Wissenschaft begleitet werden.

AUßEN- UND SICHERHEITSPOLITIK

Sowohl die CDU/CSU als auch die SPD sprachen sich in ihren Wahlprogrammen für eine Politik der Anerkennung und Durchsetzung der Menschenrechte, für eine friedliche, wirtschaftlich und sozial nachhaltige Entwicklung aus. Die CDU/CSU trat für die globale Verantwortung Deutschlands, für verlässliche Partnerschaften und Bündnisverpflichtungen im Rahmen der Vereinten Nationen, der OSZE, der NATO und der EU ein. Die SPD plädierte auch für die Vertiefung der militärischen Zusammenarbeit in der EU und langfristig für den Aufbau europäischer Streitkräfte, wobei sich die SPD immer als Friedenspartei und Urheberin der Entspannungspolitik verstand, die auf vertrauensbildende Politik, Interessenausgleich, Transparenz und auf vertragsgestützte Abrüstung und Rüstungskontrolle setzte.

Im Koalitionsvertrag heißt es nun zu Beginn des außenpolitischen Abschnitts: «Deutschland stellt sich seiner internationalen Verantwortung.» Die Koalition will «die globale Ordnung aktiv mitgestalten» und lässt sich dabei von den «Interessen und Werten unseres Landes» leiten. Deutschland wolle sich weltweit für Frieden, Freiheit und Sicherheit und für eine gerechte Weltwirtschaftsordnung, für die Durchsetzung der Menschenrechte und die Geltung des Völkerrechts sowie für nachhaltige Entwicklung und Armutsbekämpfung einsetzen, allerdings ohne sich an die noch 2009 formulierte «Kultur der Zurückhaltung» zu binden.

Im Koalitionsvertrag wird die «Schlüsselrolle» der Vereinten Nationen für die Wahrung des Friedens und zur Bewältigung von globalen Herausforderungen betont. Die Parteien wollen einen Beitrag zur Erneuerung und Weiterentwicklung der Strukturen der Vereinten Nationen leisten, einschließlich einer Reform und Erweiterung des Sicherheitsrates. Deutschland solle einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat erhalten. CDU/CSU und SPD haben die in ihren Wahlprogrammen enthaltene Forderung nun auch im Regierungsvertrag verankert. Darüber hinaus setzen sich die Koalitionsparteien für eine angemessene Ausstattung der Friedensmissionen der VN (Peacekeeping) ein. Die Koalition strebt für die Vereinten Nationen ein effektives Personalkonzept an, will dafür die ressortübergreifende Koordinierung der VN-Politik aufwerten und den VN-Standort Bonn stärken.

Die Koalition betrachtet die Weiterentwicklung des Völkerrechts als wirksamen Beitrag zur weltweiten Durchsetzung von Freiheit und Menschenrechten. Dazu solle das Konzept der Schutzverantwortung (Responsibility to Protect) weiter ausgestaltet und völkerrechtlich legitimiert implementiert werden. Bemerkenswert ist die im Koalitionsvertrag benannte Schlüsselrolle von Frauen «sowohl bei der Prävention als auch bei der Regelung von Konflikten».

Die Große Koalition will sich im Rahmen des globalen Dialogs mit ihren Partnern aktiv an der Suche nach

einer politischen Lösung des Syrienkonflikts beteiligen und den Druck auf das Regime in Damaskus aufrecht erhalten, die gemachten Zusagen vollständig einzuhalten. Sie setzt sich für einen humanitären Zugang von Hilfsorganisationen innerhalb Syriens ein und für eine gemeinsame europäische Initiative zur Aufnahme syrischer Flüchtlinge.

Der Iran wird aufgefordert, «alle Zweifel am ausschließlich friedlichen Charakter seines Atomprogramms auszuräumen». Weiterhin angestrebt wird im Rahmen der Verhandlungsgruppe von Großbritannien, Frankreich, Deutschland, USA, Russland und China (E 3 plus 3), eine diplomatische Lösung des Irankonflikts. Dabei will die Koalition weiter am «doppelten Ansatz» von Kooperationsangeboten und gezielten Sanktionen festhalten.

CDU/CSU und SPD bekennen sich im Koalitionsvertrag zur besonderen Verantwortung Deutschlands gegenüber Israel, dessen Existenzrecht nicht verhandelbar sei. Ziel bleibt (wie bereits in den Wahlprogrammen von Union und SPD formuliert) eine Zweistaaten-Lösung mit einem Israel in dauerhaft sicheren Grenzen und einem lebensfähigen palästinensischen Staat, die Seite an Seite in Frieden und Sicherheit leben.

CDU/CSU und SPD bekannten sich in ihren Wahlprogrammen explizit zum transatlantischen Bündnis mit den USA. Im Koalitionsvertrag wird folgerichtig die Stärkung der transatlantischen Partnerschaft und der NATO auf «einem Fundament gemeinsamer Werte und Interessen» als «Schlüssel zu Freiheit, Sicherheit und Wohlstand für alle» benannt. Dabei soll das Freihandelsabkommen als eines der zentralen Projekte der Koalition erfolgreich zum Abschluss gebracht werden, «ohne im Vertrag parlamentarische Kontrolle und gerichtlichen Schutz in Frage zu stellen». Ausnahmen wie die Sicherung der Schutzstandards der EU im Bereich von Datenschutz, von europäischen Sozial-, Umwelt- und Lebensmittelstandards, Verbraucherrechten und öffentlicher Daseinsvorsorge, Kultur und Medien sollen von beiden Seiten möglich sein.

CDU/CSU und SPD sprachen sich im Wahlkampf für ein gutes nachbarschaftliches Verhältnis zu Russland aus. Die CDU/CSU strebte ein nachbarschaftliches Abkommen zwischen der EU und Russland und eine Vertiefung der zivilgesellschaftlichen Zusammenarbeit an. Die SPD setzte auf eine Politik der wirtschaftlichen Kooperation, des politischen und gesellschaftlichen Dialogs in einer «umfassenden Modernisierungspartnerschaft». Im Koalitionsvertrag wird Russland als der größte und wichtigste Nachbar der EU benannt, dessen moderne wirtschaftliche und demokratische Entwicklung im deutschen und europäischen Interesse liege. Deshalb solle die «Modernisierungspartnerschaft» auf weitere Bereiche ausgedehnt, die Verbreitung und Vertiefung von Beziehungen auf staatlicher und zivilgesellschaftlicher Ebene vorangetrieben und dazu der Petersburger Dialog ausgebaut werden. Angestrebt wird eine Liberalisierung von Visaregelungen für Unternehmer, Wissenschaftler, zivilgesellschaftliche Akteure und Studenten.

Auf Europäischer Ebene wird mehr Kohärenz in der Russlandpolitik und ein neues Partnerschaftsabkommen EU-Russland, der Ausbau der Ostseezusammenarbeit und eine Verstärkung der Zusammenarbeit in der Außen- und Sicherheitspolitik angestrebt. Dem trilateralen Dialog zwischen Deutschland, Polen und Russland komme eine Schlüsselrolle zu. Betont wird, dass Sicherheit in und für Europa nicht gegen Russland erreichbar sei.

Wie schon zuvor in ihren Wahlprogrammen bekennen sich die Regierungsparteien im Koalitionsvertrag zur NATO als dem «zentralen Fundament unserer Sicherheits- und Verteidigungspolitik» und zu ihrem neuen strategischen Konzept. NATO und EU-Streitkräfte sollten künftig komplementär zueinander entwickelt und dazu die Streitkräfteplanung in der EU und in der NATO gemäß den Beschlüssen des NATO-Gipfels von Chicago 2012 aufeinander abgestimmt werden. Dieser Gipfel hatte neben dem Abzug der ISAF-Truppen aus Afghanistan und dem Aufbau einer NATO-Raketenabwehr auch die Umsetzung der Smart-Defence-Strategie zur Überwindung der Strukturkrise europäischer Verteidigung fixiert. Das bedeutet in Zeiten schrumpfender Militärhaushalte in Folge der Krisen mit Hilfe des Konzeptes der «Anlehnungspartnerschaft» bzw. «Rahmennation» militärische Cluster zu bilden, deren Führung ein Land der NATO oder EU übernimmt, dessen Fähigkeitsprofil für dieses Cluster das stabile militärische Rückgrat bildet und Andockmöglichkeiten für «kleinere Teilnehmer» schafft.

Bereits im Wahlkampf zeichnete sich das gemeinsame Bekenntnis von CDU/CSU und SPD zur Bundeswehr und ihren Auslandseinsätzen ab. Die Bundeswehr habe sich – so die Formulierung im Koalitionsvertrag – als «Armee in der Demokratie und für die Demokratie» bewährt. Das zentrale Leitbild der Inneren Führung und des Soldaten als Staatsbürgers in Uniform präge auch weiterhin den Dienst in der Bundeswehr und «den Einsatz der Bundeswehr für Frieden und Freiheit weltweit». Die Bundeswehr sei «eine Armee im Einsatz». Mit ihrer Neuausrichtung werde sie auf die veränderten sicherheitspolitischen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts ausgerichtet. Die begonnene Bundeswehrreform solle fortgesetzt und auf der Grundlage der Evaluation bis Ende 2014 gegebenenfalls nachgesteuert werden. Die Verankerung in der Gesellschaft bleibt zentrales Anliegen der CDU/CSU und ist nun auch im Koalitionsvertrag verankert. Dazu gehöre selbstverständlich auch der Zugang der Bundeswehr zu Schulen, Hochschulen und Ausbildungsmessen.

Angestrebt wird ein engerer Verbund mit den europäischen Streitkräften mit dem Ziel einer parlamentarisch kontrollierten europäischen Armee. Allerdings müsse dazu der Parlamentsvorbehalt vor dem Hintergrund zunehmender Mitwirkung deutscher Soldaten in integrierten Strukturen und Stäben auf NATO- und EU-Ebene neu abgesichert werden. Dazu solle eine Kommission prüfen, wie die nationalen Parlamentsrechte auf dem Weg fortschreitender Bündnisintegration und Auffächerung von Aufgaben sichergestellt werden könne. Im Übrigen sollen gemeinsame europäische Einsätze vorrangig in «unserer geographischen Nachbarschaft» durchgeführt werden. Jenseits dieser Nachbarschaft sollten Einsätze zur Wahrung und Stärkung der Sicherheit vermehrt regionalen Partnern und Organisationen (wie der Afrikanischen Union) übertragen werden.

Im Abschnitt «Ausrüstung, Beschaffung und Nutzung» wird neben der Verbesserung der militärischen Zusammenarbeit in EU und NATO auf die erfolgreiche Nutzung unbemannter Luftfahrzeuge verwiesen, die als europäisches Projekt weiter voranzutreiben sei. Hierzu sei ein Regelwerk für ihre Zulassung und Teilnahme am Luftverkehr zu erarbeiten. Gleichzeitig werden – gemäß dem Wahlprogramm der SPD – «extralegale, völkerrechtswidrige Tötungen mit bewaffneten Drohnen kategorisch abgelehnt». Deutschland werde sich für eine völkerrechtliche Ächtung vollautomatisierter Waffensysteme einsetzen. Abgelehnt wird die Übertragung des Mandats von Auslandseinsätzen auf private Unternehmen.

Wie bereits in ihren Wahlprogrammen treten die Parteien der Koalition auf dem Gebiet von Rüstungsexporten, Rüstungskontrolle und Abrüstung im Regierungsvertrag «für allgemeine und weltweite Abrüstung und Rüstungskontrolle sowohl von konventionellen als auch von Massenvernichtungswaffen ein». Ziel sei es, gemäß dem NATO-Gipfel von Chicago 2012 eine Welt ohne Kernwaffen zu schaffen und bis dahin «die Rolle von Nuklearwaffen zu reduzieren». Der Abzug der in Deutschland und Europa stationierten taktischen Atomwaffen – wie im SPD-Wahlprogramm gefordert – wird an erfolgreiche Abrüstungsgespräche gebunden. Die Regierung will das Open-Sky-Abkommen durch eine deutsche Beobachtungsplattform unterstützen, sich für die vollständige Implementierung des VN-Kleinwaffenabkommens einsetzen, seine Umsetzung in adäquate nationale Kontrollmechanismen unterstützen und die weltweite Umsetzung des internationalen Waffenhandelsvertrags (ATT) vorantreiben. Deutschland werde – gemäß der Forderung des SPD-Wahlprogramms – regionale Abmachungen zu massenvernichtungswaffenfreien Zonen unterstützen. Mit einem gemeinsamen EU-Standpunkt will die Koalition «zum Gelingen der bevorstehenden Überprüfungskonferenz zum Nichtverbreitungsvertrag» im Jahr 2015 beitragen. Anstelle der im Wahlprogramm der SPD geforderten restriktiven Exportrichtlinien der rot-grünen Regierungszeit ist nunmehr von «zurückhaltender Rüstungsexportpolitik» die Rede.

RESÜMEE

Die Unionsparteien waren mit einem Programm des prinzipiellen «Weiter so» in den Bundestagswahlkampf gezogen, das Veränderungen lediglich in den Details vorsah. Sie haben sich am sichtbarsten hinsichtlich der Verhinderung jeglicher Steuererhöhungen und hinsichtlich der Beibehaltung der bestehenden Versicherungssysteme für Gesundheit und Pflege und für die Rente durchgesetzt. Die CSU behielt ihr Betreuungsgeld, das die SPD wieder abschaffen wollte, und bekam ihre Pkw-Maut. Größter Erfolg der SPD, die die Koalitionsverhandlungen in enger Abstimmung mit den Gewerkschaftsspitzen führte, ist die Verabredung des gesetzlichen Mindestlohns, für den die Gewerkschaften jahrelang mobilisiert hatten. Fast jeder fünfte Beschäftigte in Deutschland werde davon profitieren, rechnete der Gewerkschaftsökonom Dierk Hirschel dieser Tage vor (Neues Deutschland, Berlin, 23.12.2013). Für die heutigen Armutslöhner bedeute ein gesetzlicher Mindestlohn von 8,50 Euro eine durchschnittliche Lohnsteigerung von 35 Prozent. Der gesetzliche Mindestlohn wird die Verhandlungsmacht der Beschäftigten und ihrer Gewerkschaften stärken, den positiven Aufwärtstrend bei den Löhnen verstärken und höchstwahrscheinlich die Binnennachfrage und damit wirtschaftliches Wachstum stimulieren. Dies und andere Verbesserungen im Detail wie die abschlagsfreie Rente mit 63 Jahren für langjährig Versicherte – ein Korrekturpunkt zur Rente mit 67 Jahren – oder die geplante «Mietpreisbremse» sind nicht zu unterschätzen. Interessant wird sein, wie die Regierungsparteien die aktive Gestaltung der «globalen Verantwortung Deutschlands» ohne eine «Kultur der Zurückhaltung» künftig ausgestalten. Dennoch: Ein Politikwechsel, wie ihn die SPD im Wahlkampf als Ziel verkündet hatte, sieht anders aus.

Quellen:

- CDU/CSU: Gemeinsam erfolgreich für Deutschland. Regierungsprogramm 2013 – 2017 (cdu_regierungsprogramm_2013-2017.pdf; 127 S.)
- SPD: Das Wir entscheidet. Das Regierungsprogramm 2013-2017, Hrsg.: SPD-Parteivorstand, Berlin [2013], 118 S.
- Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode (URL: <https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf>).

Berlin, 3. Januar 2014