

## Sozialstaat in der Bewährung

---

Dr. Gerhard Bäcker, geb. 1947 in Wülfrath, studierte Volkswirtschaft in Köln und ist Referent für Sozialpolitik beim Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) des DGB.

### Sozialpolitische Herausforderungen der ökonomischen Katastrophe in Ostdeutschland

Zwei Jahre nach Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion in Deutschland sind die katastrophalen ökonomischen Folgewirkungen der Schocktherapie unübersehbar. Die wirtschaftspolitische Konzeption: DM + Markt + Privatisierung + Anschubfinanzierung = Wirtschaftswunder hat zu dramatischen (historisch in dieser Dimension bislang beispiellosen) Einbrüchen im Bruttosozialprodukt und vor allem zu einem Niedergang der Industrieproduktion Ostdeutschlands geführt. Die übergangslose, nicht mehr durch den Wechselkursmechanismus abgesicherte Konfrontation der produktivitäts- und leistungsschwachen Wirtschaft Ostdeutschlands mit dem West- und Weltmarkt hat im Zuge mit der weitgehenden Deindustrialisierung Ostdeutschlands einen massiven Arbeitsplatzabbau zur Folge; von den etwa 9,6 Millionen Arbeitsplätzen dürften bis Ende 1992 rund die Hälfte vernichtet worden sein. Wie ein Blick auf die aktuellen Wirtschafts- und Arbeitsmarktdaten Ostdeutschlands zeigt, ist der Prozeß der radikalen ökonomischen Restrukturierung noch lange nicht abgeschlossen, alte - produktivitätsschwache, der übermächtigen West- und Weltmarktkonkurrenz nicht gewachsene -Arbeitsplätze fallen schneller weg als neue entstehen. Da wettbewerbsfähige Arbeitsplätze (bei steigenden Löhnen) nur durch Produktivitätssteigerungen geschaffen werden können, werden aber auch industrieller Neuaufbau und Produktionszuwachs für längere Zeit am Arbeitsmarkt vorbeigehen.

Vor dem Hintergrund dieser Auswirkungen der ökonomischen Radikalkur beim Übergang von der abgeschotteten realsozialistischen Planwirtschaft zur hochentwickelten, in den Weltmarkt integrierten Marktwirtschaft Westdeutschlands kommt der Sozialpolitik eine überragende Bedeutung zu: Denn wenn in einer solchen Umbruchphase einerseits im blinden Optimismus allein auf die wachstumsstimulierende Selbstregulation des Marktes und die Investitionsbereitschaft der westdeutschen Wirtschaft gesetzt wird und Struktur- und industriepolitische Interventionen des Staates als „Sünde gegen den Markt“ gelten, andererseits aber die politische Aussage getroffen wird, keinem werde es dadurch schlechter, den meisten aber besser gehen, und die Angleichung der Einkommens- und Lebensverhältnisse an das westliche Niveau sei innerhalb weniger Jahre zu erreichen, dann läßt sich die reale Spanne zwischen dem sinkenden ökonomischen Leistungspotential und den steigenden Einkommensansprüchen nur durch die Zahlung von öffentlichen Sozialleistungen

und Einkommensanpassungen überbrücken. Sollen angesichts der Schnelligkeit, Tiefe und Dauerhaftigkeit des ökonomischen Einbruchs in den neuen Ländern ein ebenso tiefer Einbruch der Einkommen sowie Massenarmut und Verelendung vermieden werden, dann setzt dies eine massive sozial- und arbeitsmarktpolitische Flankierung voraus. Je länger der „Aufschwung Ost“ auf sich warten läßt, je länger die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit in den neuen Bundesländern weit unterhalb des Westniveaus liegt und je weiter das Beschäftigungsniveau absinkt, um so mehr läßt sich allein durch sozialstaatliche Interventionen die versprochene Angleichung der Lebensverhältnisse zwischen Ost und West zumindest ein Stück weit voranbringen.

Damit kommt der traditionellen, nämlich kompensierenden Rolle von Sozialpolitik, mit der soziale Risiken und Probleme nachträglich-reaktiv abgedeckt werden, in Ostdeutschland eine tragende Bedeutung zu. Die Einkommens- und Lebenslage der Mehrheit der Bevölkerung in den neuen Bundesländern wird durch die Gestaltung der sozialstaatlichen Transferleistungen und Infrastruktureinrichtungen bestimmt. Wir stehen vor der beispiellosen Situation, daß - auf die Gesamtbevölkerung bezogen und auf sämtliche Empfänger von Sozialleistungen (also vor allem Arbeitslose, Kurzarbeiter, Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, Vorruheständler, Rentner, Invalide, Kinder, Jugendliche) - bis zu zwei Drittel der Haushalte vollständig oder überwiegend von sozialstaatlichen Transfers leben müssen. Die Höhe der Arbeitseinkommen ist insofern für die Höhe der Haushaltseinkommen nur noch in einem begrenzten Maße maßgebend. Allerdings haben die Arbeitseinkommen mittelbare Wirkung auf die Höhe der Sozialtransfers: Denn durch den Beitrags- und Lohnbezug der sozialversicherungsrechtlichen Einkommensersatzleistungen wie Arbeitslosengeld, Unterhaltsgeld, Altersübergangsgeld, Kurzarbeitergeld, Altersrenten, sind Niveau und Entwicklung von Löhnen und Gehältern für die Lebenslage der Bevölkerung ein entscheidender Faktor.

Sozialstaatlichkeit und Sozialpolitik stehen in Deutschland vor unbekanntem Herausforderungen und vor ihrer bislang härtesten Bewährungsprobe. Die Rolle des Staates bei der Transformation der Planwirtschaft Ostdeutschlands ist unübersehbar groß, der Zusammenbruch des Sozialismus ist nicht etwa gleichbedeutend mit dem Beginn eines (wirtschafts)liberalen Zeitalters, sondern führt im Gegensatz zu der Einsicht, daß eine Marktwirtschaft ohne öffentliche Regulierungen und Interventionen nicht Überlebens- und entwicklungsfähig ist. Allerdings, und das ist eines der wesentlichen Hemmnisse für den Aufbau der Wirtschaft Ostdeutschlands, begrenzen ideologische Sperren in der Regierungspolitik die Rolle des Staates auf den nachträglichen sozialpolitischen Eingriff, erforderlich wäre aber zugleich eine aktive Führungsrolle der öffentlichen Hände in der Industrie- und Strukturpolitik.

#### Sozialpolitik zwischen Leistungsfähigkeit und Überforderung

So dramatisch die ökonomischen Folgewirkungen der Währungs- und Wirtschaftsunion zu bewerten sind, so muß auf der anderen Seite notiert werden,

daß (bislang!) in den neuen Bundesländern durch den massiven Einsatz von Sozial- und Arbeitsmarktpolitik die schlimmsten sozialen Verwerfungen und Notlagen verhindert werden konnten:

- Im Unterschied zur Entwicklung in der Weltwirtschaftskrise und auch zur Umbruchsituation in den ehemaligen realsozialistischen Ländern Mittel- und Osteuropas schlugen sich Produktionsrückgang und Arbeitsplatzabbau nicht in einem entsprechenden, auf eine Quote von über einem Drittel (!) zu veranschlagenden Anstieg der offenen Arbeitslosenzahlen (und einer entsprechenden Zahlung von Arbeitslosengeld und -hilfe) nieder. Der alle Erwartungen übertreffende Einsatz des (erweiterten) arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums, der mit einem Entlastungseffekt von rund 1,6 Millionen Personen die in der Bundesrepublik „West“ bislang erreichten Dimensionen weit übersteigt, zielt darauf ab, den Produktions- und Beschäftigungsrückgang zeitlich zu überbrücken und gleichermaßen qualifizierte wie motivierte Arbeitskräfte für den erhofften Aufschwung bereitzustellen.

- Zwar hegt das durchschnittliche Einkommens- und Lebensstandardniveau in Ostdeutschland immer noch deutlich niedriger als im Westen, etwa bei 50 Prozent. Aber entgegen der niedergehenden wirtschaftlichen Entwicklung haben sich infolge des kräftigen Tariflohnanstiegs (und dessen Rückwirkungen auf die dynamischen Renten<sup>1</sup>), die real verfügbaren Haushaltseinkommen bis Mitte 1991 verbessert und der Abstand zum Westen vermindert<sup>2</sup>. Angesichts der erheblichen Preissteigerungen der letzten Monate<sup>3</sup> muß nunmehr allerdings von Kaufkraftverlusten ausgegangen werden.

Diese grundsätzlich positive Bewertung der sozialstaatlichen Flankierung kann den hohen politischen Stellenwert von Sozialpolitik illustrieren; gleichwohl lassen sich damit die dramatischen und wachsenden sozialen Probleme in Ostdeutschland, die durch die herrschende Sozialpolitik eben nicht „gelöst“ werden, nicht wegdefinieren. Es ist vielmehr zu befürchten, daß die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in ihrer Leistungsfähigkeit zunehmend überfordert wird, wenn ihr alle ungelösten Probleme aus den vorgelagerten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bereichen übertragen werden. Drei Aspekte seien genannt.

- Die Überbrückungsfunktion der Arbeitsmarktpolitik kann weder unbegrenzt ausgeweitet noch für eine unbegrenzte Zeit durchgehalten werden. Je länger die privaten Investitionen in ihrer Höhe unzureichend bleiben und der unabdingbare Aufbau des Kapitalstocks der ostdeutschen Wirtschaft auf sich warten läßt, um so schwieriger wird es, dauerhaft „Parkmöglichkeiten“ außerhalb des regulären Beschäftigungssystems zu schaffen. Eine aktive Arbeitspolitik stößt an ihre Leistungsgrenzen, wenn der private Sektor im Niedergang verharrt, eine beschäftigungs- und entwicklungssichernde Struktur- und Industriepolitik unterbleibt und die Bewältigung der sozialen Folgekosten dieser Entwicklung allein dem Sozialstaat überantwortet wird.

— Durchschnittseinkommen verdecken die Lebenslage insbesondere der Arbeitslosen. Das aus der „alten“ Bundesrepublik übertragene lohn- und beitragsbezogene Sozialversicherungssystem führt aufgrund seiner erwerbszentrierten Struktur- und

1 Nach den mehrfachen Rentenanhebungen seit dem 1. 7. 1990 liegt die ostdeutsche Standardrente (Rente eines Durchschnittsverdieners mit 45 Versicherungsjahren im Verhältnis zum durchschnittlichen Nettoeinkommen) ab dem 1. 7. 1992 bei rund 62 Prozent der entsprechenden Westrente.

2 Vgl. DIW-Wochenbericht 4/1992.

3 Vor allem der steile Anstieg der Mieten schlägt hier zu Buche.

Leistungsprinzipien dazu, daß mit wachsender Dauer der Arbeitslosigkeit immer mehr Betroffene aus dem Sicherungsschutz des sozialen Netzes herausfallen, ausgegrenzt, marginalisiert und auf den Bezug von Sozialhilfe verwiesen werden.<sup>4</sup>

- Der gleichermaßen abrupte wie totale Systemschnitt, verbunden mit anhaltender Dauer- und Massenarbeitslosigkeit, zerstört die gewachsenen Arbeits- und Lebensverhältnisse und sozialen Beziehungsgeflechte.<sup>5</sup> Es droht die gesellschaftliche Desintegration der „Verlierer“ des ökonomischen und politischen Strukturbruchs, die keine Perspektiven mehr sehen und (wenn nicht finanziell dann doch) sozial verelenden.

#### Die Überwindung der Teilung durch Teilen: Die Finanzierung der Einheit

Das Hauptproblem der sozialpolitischen Flankierung des Strukturbruchs besteht allerdings darin, die hohen staatlichen und parafiskalischen Ausgaben zu finanzieren. Die neuen Bundesländer befinden sich in einem gleichermaßen schwerwiegenden wie dauerhaften finanzpolitischen Dilemma: Auf der einen Seite führen die Einbrüche in den Produktions- und Umsatzziffern sowie bei den Beschäftigungszahlen zu ebenso massiven Ausfällen an Einnahmen durch Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen. Die ostdeutschen Länder und Gemeinden beziehungsweise die Sozialversicherungskassen erzielen nur einen Bruchteil der Einnahmen pro Einwohner derer im Westen. Auf der anderen Seite schnellen gerade wegen der gleichen Ursachen die Ausgaben in der Sozialversicherung (insbesondere der Bundesanstalt für Arbeit), in den Länder- und Kommunalhaushalten nach oben. Zusätzlich erfordern Modernisierung und Ausbau der öffentlichen Linfrastruktur (Stadt- und Dorf Sanierung, Wohnungsbau, Verkehrswesen, soziale Infrastruktur und so weiter), die wiederum eine tragende Voraussetzung für die Intensivierung der privaten Investitionstätigkeit sind, einen Finanzbedarf in vielstelliger Milliardenhöhe.

Aus dieser Zangenbewegung ergibt sich zwangsläufig, daß nur ein kleiner Teil der öffentlichen Ausgaben im Osten durch die eigenen Steuer- und Beitragseinnahmen und durch Kreditaufnahme gedeckt werden kann. Auch die tarifvertraglich durchgesetzten Einkommensanhebungen lassen keine Entlastung erwarten, im Gegenteil: Sie erhöhen zwar die Steuer- und Beitragseinnahmen pro Kopf der (noch) Beschäftigten, aber sie erhöhen viel stärker die Personalausgaben im öffentlichen Dienst und die Kosten für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Lohnersatzleistungen und Zahlungen von Unterhaltsgeld. Um die wachsenden Lücken zwischen Einnahmen und Ausgaben zu decken, bedarf es demnach massiver Transferleistungen von West nach Ost. Die bisherigen (Netto)Leistungen lassen sich nach Berechnungen der Bundesbank für 1991 auf 150 Milliarden DM und für 1992 auf 180 Milliarden DM beziffern. Um die Dimension der für das Jahr 1992 zu veranschlagenden Größe zu verdeut-

---

4 Vgl. Bäcker, GVSteffen, J., Reichtum im Westen - Armut im Osten?, in: WSI-Mitteilungen 5/1991. - Hanesch, W., Der halbierte Wohlstand: Zur sozialen Lage in den neuen Bundesländern, in: Sozialer Fortschritt 10/1991.

5 Der sächsische Ministerpräsident Biedenkopf verortet die negativen sozialen Folgen hingegen bei einer forcierten Wachstums- und Anpassungsstrategie, die auch deswegen nicht wünschbar sei. Von den verheerenden sozialen und psychischen Folgen der Arbeitslosigkeit ist bei ihm nicht die Rede (Biedenkopf, K., „Die baldige Angleichung der Lebensverhältnisse ist weder erreichbar noch sinnvoll“, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 5/1992, S. 631 ff.).

lichen: Sie entspricht mehr als Dreivierteln des ostdeutschen Bruttoinlandsprodukts und rund 6 Prozent des westdeutschen Sozialprodukts.

Solange sich Produktions-, Produktivitäts- und Beschäftigungsniveau zwischen beiden Teilen Deutschlands nicht in etwa angeglichen haben, und das Einkommensniveau des Ostens aus eigener wirtschaftlicher Kraft erarbeitet werden kann, wird die Zahlung von Transfers in gleicher oder gar noch wachsender Größenordnung notwendig sein. Aus dem ökonomischen Zusammenhang ergibt sich dabei, daß das Volumen dieser regionalen Umverteilung in dem Maße wächst, wie sich der „Aufschwung Ost“ hinzieht. Über den Zeitbedarf des Aufholprozesses hin zu einer eigenständigen, langfristig tragfähigen Wirtschaftsstruktur wächst die Skepsis: Neuere Modellrechnungen<sup>6</sup> gehen davon aus, daß selbst bei günstigen Konstellationen erst weit nach der Jahrtausendwende vergleichbare wirtschaftliche Bedingungen erreichbar sein werden. Hält man am verfassungsrechtlichen Anspruch fest, in Deutschland zumindest auf mittlere Sicht einheitliche Lebensverhältnisse herzustellen<sup>7</sup>, dann läßt sich über einen Zeitraum von bis zu zwei Jahrzehnten hinweg die Überwindung der staatlichen Teilung Deutschlands nur durch das Teilen zwischen West und Ost ermöglichen.

Schon bei Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion war bei nüchterner Betrachtung abzusehen, daß die damaligen (womöglich wahlentscheidenden) Aussagen der Bundesregierung, die wirtschaftliche und soziale Einheit Deutschlands sei ohne nennenswerte Belastung der westdeutschen Bürger, aus den Wachstumsgewinnen und einer kurzfristig erhöhten Kreditaufnahme, zu finanzieren, keine Grundlage hatten. So sollte der Begriff „Anschubfinanzierung“ suggerieren, daß die Sozialversicherungsträger im Osten bereits nach kurzer Zeit in der Lage seien, sich selbst, ohne Zuwendung aus dem Westen, zu finanzieren. Die Realität sieht anders aus: Seit Anfang 1992 sind die Haushalte der Sozialversicherungsträger für beide Landesteile zusammengefaßt (der Haushalt der Bundesanstalt bereits ab dem 1. Juli 1990), und die Defizite der Bundesanstalt für Arbeit für Ostdeutschland belaufen sich für 1992 voraussichtlich auf 30 Milliarden DM, die der Rentenversicherung auf 14 Milliarden DM. Diese Beträge müssen durch die Beitragszahler im Westen aufgebracht werden.

Die Daten über die Verwendungsstruktur aller öffentlichen Transfers zeigen, daß der Großteil der Mittel konsumtiv (vornehmlich für die soziale Absicherung, für Personalausgaben sowie für die Arbeitsmarktpolitik) und nicht investiv (etwa für öffentliche Investitionen, für die Förderung privater

6 DIW-Wochenbericht 12/1992. - Miegel, M., Der Preis der Gleichheit - Perspektiven Deutschlands in den 80er Jahren, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 6/1992, S. 675 ff.

7 Genau diese Zielbestimmung scheint angesichts der wachsenden ökonomischen und finanziellen Probleme der deutschen Einigung zunehmend in Frage gestellt und die regionale Differenzierung in der föderalen Struktur zum neuen Postulat erhoben zu werden. So geht Biedenkopf—ganz im Gegensatz zu der noch vormem vertretenen Wirtschaftswunderprophetie - nunmehr davon aus, daß eine rasche Angleichung weder ökonomisch möglich noch finanziell und sozial tragbar sei, so daß aus der Not der krassen Ungleichheiten eine Tugend gemacht und eine umfassende Regionalisierung angestrebt werden müsse (Biedenkopf, K., a.a.O.).

Investitionen) verwendet wird. Die häufig geäußerte Schlußfolgerung, dieses Verhältnis umzukehren und die Investitionen zu Lasten der konsumtiven Ausgaben zu erhöhen, verkennt aber, daß die hohen Sozialtransfers Folge der Investitionsschwäche sind und solange notwendig bleiben, bis die erforderlichen arbeitsplatzsichernden und -schaffenden Investitionen realisiert und im primären Arbeitsmarkt beschäftigungswirksam werden. Im übrigen ist zu hinterfragen, ob es überhaupt angemessen ist, die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, beispielsweise Fortbildung und Umschulung sowie Arbeitsbeschaffung, als „konsumtiv“ zu bezeichnen. Insbesondere Qualifizierungsmaßnahmen sind eine grundlegende Voraussetzung zur Verbesserung der Angebotsbedingungen für privates Wirtschaften, das gleiche gilt für die produktiven Wirkungen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen.

#### Neue Probleme, neue Verteilungskonflikte

Die erforderliche Mobilisierung eines höheren Investitionsvolumens läßt sich also sozial verantwortlich nur durch höhere Transfers und nicht durch Kürzung konsumtiver Ausgaben erreichen. Damit wächst zumindest auf kurze Sicht der Finanzierungsbedarf. Die Frage nach der Verteilung dieser Lasten wird zur entscheidenden sozialpolitischen Herausforderung im Deutschland der neunziger Jahre. Die soziale Einheit Deutschlands läßt sich nicht als Idylle gestalten, sondern wird in einem höchst konfliktreichen Prozeß verlaufen, in den die Sozialpolitik einbezogen ist. Unterschiedliche und komplexe Konfliktebenen innerhalb von Ost und West und zwischen Ost und West vermengen sich und überlagern den traditionellen Verteilungskonflikt zwischen Kapital und Arbeit auf der Ebene der Primärverteilung.<sup>8</sup> Zu fragen ist, wer die aus dem laufenden West-Sozialprodukt bereits aufgebrauchten Finanzbelastungen trägt. Welche personen- und zeitbezogenen Verteilungseffekte haben hierbei Kreditfinanzierung, Steuertfinanzierung, Beitragsfinanzierung und Ausgabenumschichtungen beziehungsweise -kürzungen? Bislang werden die Mittel vor allem über eine expansive Nettoneuverschuldung und erst nachrangig über Abgabenerhöhungen und Leistungseinschränkungen und -Umschichtung mobilisiert. Welche zusätzlichen Belastungen entstehen, wenn der Finanzierungsbedarf in den nächsten Jahren weiter steigt und/oder wenn die außerordentlich hohe Kreditfinanzierung wegen ihrer negativen fiskalischen, ökonomischen und auch verteilungspolitischen Wirkungen zurückgeführt wird und die Mittel anderweitig, durch Abgabenerhöhungen oder Ausgabenkürzungen aufgebracht werden müssen? Schließlich ist zu entscheiden, wie die Transfers zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaften verteilt werden.

Die Dimension des Finanzbedarfes weist bereits darauf hin, daß die Mittel nicht allein von den „Reichen“ und den Unternehmen zu finanzieren sind, sondern daß auch die Masseneinkommen belastet werden müssen, um die entsprechenden Summen zu realisieren. Das „Lied vom Teilen“ wird konkret. Die real verfügbaren durchschnittlichen Einkommen in Westdeutschland (auch

---

<sup>8</sup> Vgl. Bäcker, G., Neue soziale Fragen im vereinigten Deutschland, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 9/1991, S. 590 ff.

die Renteneinkommen<sup>9</sup>) werden angesichts der bereits erfolgten und noch zu erwartenden Erhöhungen der direkten und indirekten Steuern (administrierte Preissteigerungen) sowie der Sozialversicherungsbeiträge in den nächsten Jahren nur noch schwach ansteigen, dies um so mehr, wenn die Konjunktur weiter abflauen sollte und sich die Wachstums- und Verteilungsspielräume verengen.<sup>10</sup> Mit dieser allgemeinen, zunächst mit Durchschnittsgrößen operierenden Aussage ist allerdings nicht gesagt, wie die Belastungen im einzelnen aussehen beziehungsweise aus der Sicht der sozialen Gerechtigkeit aussehen sollten. Auch darf nicht der Eindruck entstehen, die deutsche Vereinigung schaffe im Westen nur „Lasten“. Der Großteil der in den Osten fließenden Transfers fließt als kaufkräftige Nachfrage in den Westen zurück und führt in Westdeutschland zu Rekorden der Produktions-, Umsatz- und Gewinnziffern sowie zu Beschäftigungs- und Einkommenszuwächsen. Allerdings sind diese „Gewinne“ aus dem Vereinigungsprozeß höchst ungleich ausgefallen. In dem durch die Währungs- und Wirtschaftsunion in Westdeutschland angestoßenen Boom haben die Gewinneinkommen abermals stärker als die Einkommen aus abhängiger Arbeit zugelegt; die Lohnquote ist in Verlängerung des verteilungspolitischen Trends der achtziger Jahre auch 1990 weiter abgesunken. Parallel dazu hat sich die Spaltung innerhalb der abhängig Beschäftigten weiter zugespitzt. Ein wachsender Teil der Bevölkerung (das restliche Drittel, um in der Terminologie der „Zwei-Drittel-Gesellschaft“ zu argumentieren) bleibt von der Teilhabe am Wohlstand weitgehend ausgeschlossen. Die Langzeitarbeitslosen, Sozialhilfeempfänger, Pflegebedürftigen und Wohnungssuchenden haben von der Vereinigung keineswegs profitiert; Wanderungsbewegung und Pendlerarbeit aus Ostdeutschland haben den Druck auf dem westdeutschen Wohnungs- wie Arbeitsmarkt eher verschärft.

#### „Von unten nach noch weiter unten“ - Die Politik der Bundesregierung

Versucht man, die bisherigen Verteilungseffekte der Einigungsfinanzierung zu analysieren, so kann von einem sozialen Ausgleich keine Rede sein, vielmehr läßt sich eine deutliche Schiefelage diagnostizieren:

- Die steigende Neuverschuldung belastet die öffentlichen Haushalte mit einem wachsenden Anteil an Zinszahlungen (mittlerweile 12 Prozent aller Staatsausgaben werden für Zinsen aufgebracht) und einer entsprechenden Einengung des (ausgaben)politischen Gestaltungsspielraums. Die verteilungspolitischen Rückwirkungen der Kreditfinanzierung sind überdies problematisch: Die Zinszahlungen aus den Staatsschuldpapieren fließen den Beziehern höherer Einkommen und den Geldvermögensbesitzern zu, während die Finanzierung der Zinsen aus dem allgemeinen Steueraufkommen, zu dem vor allem die Masse der Bezieher kleiner und mittlerer Einkommen beiträgt, erfolgt.

<sup>9</sup> Die Rentenerhöhung in Westdeutschland von nur 2,7 Prozent zum 1. 7.1992 ist Ausdruck der im Vorjahr deutlich gestiegenen Steuer- und Beitragsbelastung der Arbeitnehmer, die gemäß der ab 1992 wirksamen Nettolohndynamisierung nun auch für die Rentner bemerkbar wird.

<sup>10</sup> Mittlerweile (1992) hat die gesamtwirtschaftliche Abgabenquote (direkte und indirekte Steuern sowie Beiträge) mit 41 Prozent des Brutto sozialprodukts ihren historischen Höchststand erreicht.

- Durch die Steuererhöhungen im Rahmen des Steuerpakets 1991 (Solidaritätszuschlag/Ergänzungsabgabe, Erhöhung von Verbrauchsteuern) ist den Lohnsteuerzahlern in etwa das wieder genommen worden, was ihnen im Zuge der Steuerreform 1986/90 gegeben wurde. Diese soziale Schieflage der Steuerpolitik wird durch das Steuerpaket 1992 verstärkt: Die Ergänzungsabgabe läuft zum Juli 1992 aus, dafür steigt ab 1993 die Mehrwertsteuer um einen Punkt, während gleichzeitig Vermögensteuer und Unternehmensteuern sinken. Die Ergänzungsabgabe hat die Steuerzahler gleichmäßig belastet. Die Mehrwertsteueranhebung wirkt hingegen genau entgegengesetzt. Sie trifft vor allem die Bezieher niedriger Arbeits- und Sozialeinkommen, die nahezu ihr gesamtes Einkommen für den Konsum verausgaben müssen (und deren Sparquote dementsprechend sehr gering ist). Das sind zu einem großen Teil gerade die Bürger aus Ostdeutschland. Modellrechnungen zeigen, daß die Mehrwertsteuererhöhung im Austausch zur Ergänzungsabgabe das untere Viertel der Einkommensempfänger mit bis zu 30 000 DM Jahreseinkommen um 120 DM stärker belastet, während das obere Einkommensviertel mit Entlastungen um 480 DM rechnen kann.<sup>11</sup>

- Die Finanzierung der Einigungskosten durch die Sozialversicherung und damit vor allem durch die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge muß sich dem Vorwurf stellen, daß allgemeine gesellschaftspolitische Aufgaben von einem begrenzten Kreis der Bevölkerung getragen werden müssen.<sup>12</sup> Diese Kritik an der unausgeglichene Finanzierungstruktur der Sozialversicherung, insbesondere der Arbeitslosenversicherung, ist nicht neu<sup>13</sup>; sie findet aber jetzt ihre besondere Berechtigung. So wird die Finanzierung der Arbeitsmarktprobleme Ostdeutschlands weit überwiegend den Beitragszahlern zur Arbeitslosenversicherung aufgebürdet; der Beitragssatz wurde von 4,3 Prozent auf 6,8 Prozent beziehungsweise 6,3 Prozent (ab 1992) erhöht; und allein 30 Milliarden DM müssen zur Abdeckung der Einnahmen-Ausgaben-Differenz in Ostdeutschland verwandt werden. Belastet werden hierdurch ausschließlich die Arbeitseinkommen der Versicherungspflichtigen Arbeiter und Angestellten, und das auch nur bis zur Beitragsbemessungsgrenze, während Selbständige, Freiberufler und Beamte von der Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik völlig freigestellt sind. Auch die Rentenversicherung transferiert Beitragsmittel aus dem Westen in den Osten. Der Finanzverbund zwischen West und Ost ist seit Anfang 1992 hergestellt, und die Rentenversicherung Ost benötigt nach Berechnungen der Rentenversicherungsträger zur Deckung ihrer Ausgaben-Einnahmen-Differenz allein für das laufende Jahr einen westlichen Finanzierungsbeitrag von voraussichtlich 14 Milliarden DM. Vor allem die Mehrausgaben im Rahmen des Rentenüberleitungsgesetzes, aber auch die arbeitsmarktbedingten Mindereinnahmen schlagen hier zu Buche. Zunächst wird die Rentenversicherung diesen Beitrag bei dem gegebenen Beitragssatz

---

11 Vgl. DGB-Informationen zur Wirtschafts- und Strukturpolitik 2/1992.

12 Ohne die Übertragungen von Arbeitslosen- und Rentenversicherung in den Osten lägen die Beitragssätze heute um rund 3 Prozent niedriger.

13 Vgl. Bieback, K.-J. (Hrsg.), Die Sozialversicherung und ihre Finanzierung, Frankfurt 1986.

(der ab 1. April 1991 von 18,7 auf 17,7 Prozent abgesenkt wurde) noch aus dem Abbau der Schwankungsreserven aufbringen können. Aber ab 1993/1994 - je nach der wirtschaftlichen und Beschäftigungsentwicklung - wird der Beitragssatz wieder ansteigen müssen. Erschwerend kommt hinzu, daß schon seit 1991 die Beitragssätze zur Krankenversicherung auf breiter Front steigen.

Geht es nach den Vorgaben der Bundesregierung, dann soll die Finanzierung der Einigungskosten in den nächsten Jahren vorrangig durch Ausgabenkürzungen bei gleichzeitiger Rückführung der Nettokreditaufnahme erfolgen. Denn der bis 1996 avisierte jahresdurchschnittliche Ausgabenzuwachs von 2,5 Prozent im Bundeshaushalt und von 3 Prozent für alle öffentlichen Haushalte in Westdeutschland bedeutet angesichts der deutlich höheren Inflationsrate einen realen Rückgang der Staatsausgaben. Welche Ausgabenblöcke werden gekürzt, welche Leistungen womöglich ganz gestrichen? Ein Kampf um die Prioritäten der staatlichen Leistungserfüllung beginnt. Was heißt dies für die Abdeckung des sozialen Bedarfs in West- wie Ostdeutschland? Allein die Anpassung der Sozialleistungen und der öffentlichen Personalausgaben an die allgemeine Einkommensentwicklung sowie die zu bedienenden, steil ansteigenden Zinsausgaben erfordern deutlich höhere Zuwachsraten der öffentlichen Haushalte.

Einen ersten Eindruck über die konkreten Auswirkungen der Sparstrategie bietet die Absicht der Bundesregierung, den Bundeszuschuß zur Bundesanstalt für Arbeit, der zur Abdeckung von deren Defiziten erforderlich ist und im laufenden Jahr mindestens 5 Milliarden DM, im nächsten Jahr bis zu 8 Milliarden DM ausmachen dürfte, ab 1993 ganz zu streichen. Trotz steigender Arbeitslosigkeit sind entsprechende Leistungseinschnitte, so vornehmlich bei der Sprach- und Eingliederungsförderung für Aussiedler sowie bei Arbeitsbeschaffungs- und Qualifizierungsmaßnahmen, vorgesehen. Ließe sich über die Finanzierungsform des ersten Bereichs noch diskutieren, so steht die beschäftigungs- und sozialpolitisch kontraproduktive Wirkung der Kürzung der aktiven Arbeitsmarktpolitik außer Zweifel. Im Ergebnis wird die Zahl der offenen Arbeitslosen steigen und damit auch der Finanzierungsbedarf für Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe sowie Sozialhilfe. Statt Qualifizierung und Arbeit muß dann Arbeitslosigkeit finanziert werden, obgleich unbestritten sein sollte, daß offene Arbeitslosigkeit die individuell wie gesellschaftlich schlechteste Alternative ist.

#### Die schwierige Suche nach Finanzierungsalternativen und Haushaltsprioritäten

Lehnt man diese Ausgabenkürzungen wie auch die Erhöhung der indirekten Steuern und der Sozialversicherungsbeiträge ab, weil sie vor allem die sozial Schwächeren treffen, dann kommt verantwortliche Sozialpolitik, die nicht in einer Fundamentalopposition verharrt und die Notwendigkeit zum Teilen ernst nimmt, allerdings nicht an der Frage vorbei, welche Finanzierungsalternativen sich hinsichtlich der Einnahmen- und Ausgabenseite

stellen. Auf der Einnahmenseite sind die Positionen einer sozial ausgewogenen Finanzierung benannt: Einführung der steuerlichen Ergänzungsabgabe; Arbeitsmarktbeitrag für Selbständige und Beamte; Anhebung beziehungsweise Aufhebung der Beitragsbemessungs- und Versicherungspflichtgrenzen in der Sozialversicherung; Verzicht auf die beschlossene steuerliche Entlastung der Unternehmen und auf die bereits angekündigten zukünftigen Steuergeschenke; effektive Besteuerung der Zinseinkommen. Nur so, wenn die „stärkeren Schultern“ angemessen beteiligt sind, wird das „Teilen“ akzeptiert. Allerdings ziehen die Finanzierungsvorschläge nicht allein auf die „Reichen“, denn je nach Ausgestaltung von Arbeitsmarktbeitrag und Ergänzungsabgabe (Höhe der Einkommensfreigrenzen) werden auch Arbeitnehmer im unteren und mittleren Einkommenssegment belastet. Auch bei der regelmäßig geforderten steuerlichen Finanzierung der sogenannten versicherungsfremden Ausgaben der Sozialversicherung muß bedacht werden, daß davon wiederum, allerdings in einer abgemildeteren Verteilungswirkung, die Arbeitnehmereinkommen betroffen werden.

Besonders schwierig wird es, Verständigung über die Rangfolge der öffentlichen Ausgaben, und zwar über den Bereich Verteidigung hinaus, zu erzielen. Diese Aufgabe stellt sich nicht nur beim Bundeshaushalt<sup>14</sup>, sondern in Zukunft vor allem bei den Länder- und Kommunalhaushalten. Denn erst allmählich dringt ins Bewußtsein, welche Auswirkungen die Regelung des Einigungsvertrages hat, ab 1995, wenn der Fonds Deutsche Einheit ausläuft, die ostdeutschen Länder in den Länderfinanzausgleich einzubeziehen. Nach ersten Berechnungen würde dies bedeuten, daß die Westländer mit 28 Milliarden DM, das entspricht einem Zehntel ihrer Steuereinnahmen, zur Kasse gebeten würden.<sup>15</sup> Selbst wenn bei der fälligen Neuregelung der vertikalen und horizontalen Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden Konsens über einen anderen Ausgleichsmechanismus erzielt würde, steht doch die Notwendigkeit einer dauerhaft verbesserten Finanzausstattung der ostdeutschen Länder außer Frage, die auch durch Verzicht bei den westdeutschen Ländern und Gemeinden zu finanzieren ist. Aus Sicht der ostdeutschen Länder lautet die Devise „Aufbau Ost vor Ausbau West“. In der Tat ist auch bei den Sozialausgaben zu überprüfen, um an einem Beispiel zu argumentieren, ob nicht gerade aus sozial-politischer Perspektive die Sanierung eines Pflegeheims in Erfurt dringlicher ist als die eines zwar unzureichenden, aber immer noch erheblich besseren Heimes in Düsseldorf.

Angesichts knapper Kassen sind unpopuläre Entscheidungen unumgänglich. Wenn bei der angespannten Finanzlage der Länder und Gemeinden kostenwirksame neue Sozialleistungen und soziale Dienste, wie zum Beispiel der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz und der Ausbau der Krippen- und Hortversorgung, finanziert werden sollen, ist eine Gegenfinanzierung zu benennen. Und wenn die neue versicherungsförmige Absicherung

---

14 Bisläng ist die Einigungsverfinanzierung überwiegend zentralstaatlich, d. h. über den Bund und die Parafisci, erfolgt.

15 DIW-Wochenbericht 25/1992.

des Pflegerisikos nicht nur eine finanzielle Entlastung der Sozialhilfeträger bedeuten soll, sondern vor allem die Besserstellung der ambulant wie stationär versorgten Pflegebedürftigen, dann sind auch hier Mehraufwendungen erforderlich, die entweder durch steigende Beiträge oder durch Kürzungen in anderen Bereichen aufzubringen sind.

#### Perspektiven eines solidarischen Reformkonzeptes

Sozialpolitik im erweiterten Deutschland kann unter dem Druck dieser Herausforderungen nicht länger partiell, beschränkt auf die jeweiligen Einzelbereiche, Institutionen und Interessen, betrieben werden. Erforderlich ist ein Gesamtkonzept, das auf die neuen Problemlagen und die ökonomischen, sozialen und gesellschaftlichen Veränderungen flexibel reagiert. Sozialpolitik ist einerseits auf Kontinuität und Verlässlichkeit, auf subjektive und objektive Sicherheit angelegt, kann andererseits aber nur Bestand haben, wenn sie sich als reform- und anpassungsfähig erweist. Eine offensive Debatte über die Reform der Organisations-, Finanzierungs- und Leistungsstrukturen des Sozialsystems ist aber auch deswegen um so notwendiger, als für die konservativ-liberalen Kritiker der Sozialstaatlichkeit die Finanzprobleme ein Anlaß sind, einen grundsätzlichen Um- und Abbau der Sozialpolitik einzufordern. Die wohlbekannten Stichworte wie „Grenzen der Belastbarkeit der Wirtschaft“, „Mißbrauch“, „Übersorgung“, „Entmündigung“ charakterisieren die ideologische Debatte, und die aktuellen Forderungen lauten „Leistungseinschnitte“, „Privatisierung“, „Deregulierung“. In diesem Zusammenhang kommt der Auseinandersetzung über die Absicherung des Pflegerisikos und die (trotz der glänzenden Gewinnlage vermeintlich notwendigen) Finanzierungskompensationen für die Arbeitgeber (Einschränkung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, Karenztage, Anrechnung von Krankheit auf Urlaub und so weiter) eine sehr grundsätzliche ordnungspolitische Bedeutung zu.

Bei der Suche nach Reform- und Finanzierungspotentialen der Sozialpolitik erweist sich einmal mehr, wie nachteilig sich die pure „Transplantation“ der westdeutschen Sozialverfassung auf den Osten auswirkt. Denn abgeschafft wurden auch jene strukturellen Elemente im Sozialsystem der vormaligen DDR, die bei vorurteilsfreier Betrachtung hätten als wegweisend gelten können.<sup>16</sup> Und übertragen und verfestigt wurden neben den Vorzügen und Stärken des westdeutschen Systems auch dessen Mängel und Defizite. Diese Mängel haben sich im Vereinigungsprozeß nicht gelöst, sondern noch verschärft. So hat die erneute Ausgabenexpansion in der Krankenversicherung die kostentreibenden Strukturen bei den Leistungsanbietern offenkundig werden lassen und die Finanzkrise des Sozialstaats vertieft. Unumgänglich werden Strukturreformen auf der Angebotsseite des Gesundheitssystems, die Wirtschaftlichkeitsreserven mobilisieren und Überkapazitäten abbauen; erweiterte Selbstbeteiligungsregelungen senken nicht die Kosten, sondern verlagern sie auf die Kranken. Und schließlich bedarf es im Westen, aber, vor

---

<sup>16</sup> Vgl. Bäcker, G., Sozialpolitik, in: Kittner, M. (Hrsg.), Gewerkschaftsjahrbuch 1991, Köln 1991.

allem im Osten, einer bedarfsorientierten, steuerfinanzierten Grundsicherung, die die materiellen Folgen der dauerhaften Massenarbeitslosigkeit und gesellschaftlichen Ausgrenzung auffängt und zugleich die Gemeinden Ostdeutschlands von der Sozialhilfezahlung entlastet. Der im Osten praktizierte Sozialzuschlag bietet hier Anknüpfungspunkte.

Eine sozialpolitische Reformkonzeption, die die doppelte Spaltung der „neuen“ Bundesrepublik, nämlich die soziale und regionale, bei knappen Kassen solidarisch zu bewältigen versucht, ist auf Solidarität angewiesen. „Teilen auch innerhalb der Klasse“ ist eine ureigene Aufgabe der Sozialpolitik, die den sozialen Ausgleich betont. Die Bereitschaft zur inneren Solidarität ist allerdings keine menschliche Konstante, sie muß immer wieder neu erzeugt werden. Die blinde Verteidigung von Einzelinteressen und das Klammern an Privilegien (auch an sozialpolitischen Privilegien!) stehen dagegen. Und nicht zuletzt hat gerade die bisherige Regierungspolitik den Solidaritätsappell zu einer Verteilung „von unten nach oben“ und „von unten nach noch weiter unten“ mißbraucht. Um so mehr gilt es, dieser Entwicklung eine Alternative gegenüberzustellen.