

## Wer nimmt - wer gibt? Kraftproben um den Solidarpakt\*

---

Karl Feldengut, geb. 1947 in Herbrechtingen/Württ, Studium der Volkswirtschaftslehre in München, ist Leiter der Abteilung Grundsatz und Politische Planung beim DGB-Bundesvorstand.

In einer Untersuchung über den meistverwendeten politischen Begriff des Jahres 1992 würde der „Solidarpakt“ zweifellos einen Spitzenplatz belegen. Mehr als sechs Monate hat er die wirtschafts-, finanz- und sozialpolitische Diskussion in Deutschland bestimmt, und es war Zeit, daß sich Regierung und Opposition, Bund und Länder am 12. und 13. März auf Eckpunkte des künftigen Bund-Länder-Finanzausgleichs und eines Finanzierungskonzeptes für die Lasten der deutschen Einheit geeinigt haben. Die Menschen waren dieses Themas langsam überdrüssig und wollten endlich wissen, was geschehen wird und wer wieviel dafür zahlen soll. Auch dafür lieferte das Ergebnis der Kommunalwahlen in Hessen am 7. März 1993 einen deutlichen Beleg. Schädlich war, daß der Solidarpakt zeitlich überdehnt und inhaltlich überlastet wurde: Manches, um das lange verhandelt wurde, wäre besser nicht mit dem ursprünglichen Ziel einer schnellen Hilfe für Ostdeutschland vermischt worden. Von Gewerkschaftsseite ist früh zur Konzentration auf Wesentliches geraten worden. Alle wirtschaftspolitischen Probleme Deutschlands mit dem Solidarpakt lösen zu wollen, soviel war absehbar, barg die Gefahr in sich, keines zu lösen.

Vom DGB ist der Solidarpakt zu keinem Zeitpunkt auf ein Finanzierungsproblem verengt worden. Für die Menschen in den wirtschaftlich gebeutelten Regionen Ostdeutschlands waren konkrete Maßnahmen wichtiger als deren Finanzierung. Andererseits hat keine Lösung Bestand, die nicht sicherstellt, daß die Gerechtigkeitslücke geschlossen und der Solidarpakt auch zu einem Synonym für gerechtes Teilen in Deutschland wird. Hier ist auch nach dem Treffen im Bundeskanzleramt manche Frage offengeblieben. Immerhin sind die ursprünglich im „Föderalen Konsolidierungsprogramm“ vorgesehenen Kürzungen bei den Sozialleistungen vom Tisch — ein großer Erfolg der SPD. Diese Kürzungen - die von der Koalition fest vorgesehen waren - hätten aus dem Solidarpakt einen Angriffspakt gegen die Schwachen und Schwächsten gemacht.

Auch wenn der Rasenmäher mit zwei verschiedenen Schnitthöhen über die Sozialhilfe und die Lohnersatzleistungen hinweggegangen wäre (3% und 1%), er wäre ein Rasenmäher geblieben. Heiner Geißler, der stellvertretende Frak-

---

\* Der Beitrag wurde am 14. März 1993 abgeschlossen. Spätere Diskussionen konnten nicht mehr berücksichtigt werden.

tionsvorsitzende der CDU/CSU, hat dazu in einem Brief an seine Fraktionskolleginnen und -kollegen gesagt: „Eine pauschale Kürzung der Sozialhilfe z. B. wäre aber ein nicht hinnehmbares Unrecht für Millionen von Menschen, die ausschließlich von der Sozialhilfe leben müssen, vor allem für Millionen von Behinderten, Pflegebedürftigen, aber auch z. B. von alleinstehenden Müttern, für die eine solche Kürzung eine bittere Ungerechtigkeit wäre. Einer alten Frau, die zusätzlich zu ihrer kleinen Rente noch einen Sozialhilfeanspruch hat, 15 oder 20 DM wegzunehmen, wäre eine Schande“.<sup>1</sup>

Unsoziale und indiskutable Kürzungsmaßnahmen zu kritisieren, heißt aber nicht, alle Vorschläge des „Föderalen Konsolidierungsprogramms“ zu verwerfen. Es enthielt auch Ansätze, ungerechtfertigte Steuervergünstigungen abzubauen, Subventionen zu überprüfen und - wenn auch erst zu einem späteren Zeitpunkt und in der Höhe unbestimmt — Steuerpflichtige nach ihrer Leistungsfähigkeit zur Finanzierung der deutschen Einheit heranzuziehen. Und es heißt nicht, einen argumentativen Stacheldrahtzaun um alle Leistungsgesetze zu ziehen. Das Problem ist, daß die Bundesregierung keinen Versuch gemacht hat, gemeinsame Korridore zu finden, um Leistungsgesetze zu überprüfen und dem vielbeschworenen „Umbau des Sozialstaates“ und der Konzentration auf Wesentliches einen Schritt näherzukommen. Zu keinem Zeitpunkt hat sie darüber hinaus ein Gesamtpaket von Maßnahmen in den neuen Ländern einschließlich ihrer Finanzierung zur Diskussion gestellt. Stattdessen hat sie zu lange den Eindruck erweckt, auf ein Programm zur Konsolidierung des Bundeshaushaltes zu Lasten von Arbeitslosen und Sozialhilfeempfängern sowie der Länder hinzusteuern und nicht auf ein Programm zum wirtschaftlichen Aufbau der östlichen Bundesländer.

#### Auf der Suche nach einem Konzept

Am Anfang der Diskussion über einen Solidarpakt stand im August 1992 ein interner Streit in der CDU/CSU-Bundestagsfraktion. Die Tatsache, daß die industrielle Basis in den neuen Ländern dahinschmolz wie Schnee in der Sonne, war nicht mehr zu übersehen. Die Vernichtung klassischer Industriestandorte war so weit fortgeschritten, daß die Aussichten für eine Umkehr dieses Trends immer schlechter wurden. Den CDU-Bundestagsabgeordneten aus den neuen Ländern war bewußt geworden, daß es eine folgenschwere Fehlentscheidung war, beim Abschluß des Einigungsvertrages zu unterstellen, daß die krassen Unterschiede in der Finanzkraft zwischen alten und neuen Ländern bis 1995 abgebaut seien. Immer deutlicher wurde, daß die ostdeutschen Länder und Gemeinden zu diesem Zeitpunkt statt 80 oder 85 Prozent aus eigener Kraft allenfalls 45 Prozent des Westniveaus erreichen werden. Die CDU-Abgeordneten aus den neuen Ländern hielten deshalb zusätzliche Mittel für unverzichtbar und brachten mit den „Erfurter Beschlüssen“ neben anderen Maßnahmen, die DGB-Vorschlägen sehr nahekamen, auch eine rückzahlbare Investitionsanleihe für Besserverdienende ins Gespräch.

---

<sup>1</sup> Zitiert nach Frankfurter Rundschau, 21.1.1993.

Elemente dieser „Erfurter Beschlüsse“ einschließlich einer Investitionsanleihe finden sich auch im Beschluß des CDU-Bundesvorstandes vom 4. September 1992: „Das innere Zusammenwachsen des wiedervereinigten Deutschlands und der Aufbau der neuen Bundesländer sind eine gemeinsame Aufgabe aller Deutschen. Die Größe dieser Herausforderung macht eine nationale Anstrengung notwendig. Sie reicht über den wirtschaftlichen Aufbau weit hinaus. Die politischen und wirtschaftlichen Prioritäten müssen in gesamtstaatlicher Verantwortung neu bestimmt werden (...). Wir brauchen deshalb einen Solidarpakt für Deutschland (...). Die Sozialpartner und die öffentlichen Hände müssen sich im Rahmen dieses Solidarpaktes über die Größe und den Umfang der Aufgaben und die notwendigen Maßnahmen verständigen. Der Solidarpakt soll einen strikten Sparkurs der Gebietskörperschaften vor allem in den westdeutschen Bundesländern unterstützen. Er sollte eine langsamere Anpassung des Lohnniveaus in Ostdeutschland und geringere Lohnsteigerungen in Westdeutschland sowie flexiblere Arbeitszeiten ermöglichen. Bei allen Maßnahmen muß berücksichtigt werden, daß die Investitionsfähigkeit der Unternehmen nicht beeinträchtigt wird. Die notwendigen Belastungen müssen sozial verträglich verteilt werden. Modelle eines Investivlohnes und einer Investitionsanleihe können zur Stärkung der Investitionskraft und zu einer gerechteren Lasten- und Vermögensverteilung beitragen.“<sup>2</sup> Die bis dahin gültige koalitionsinterne Tabuisierung einer Belastungserhöhung zur Finanzierung der deutschen Einheit war damit gebrochen, obwohl Steuererhöhungen immer noch unter Hinweis auf die Haushaltsplanung des Bundes (Zuwachs von 2,5 Prozent) abgelehnt wurden. Entsprechend kontrovers war die Reaktion auf diese Vorschläge in der CDU/CSU-Fraktion.<sup>3</sup> Jede Form einer Investitionsanleihe oder „Zwangsabgabe“ wurde von starken Teilen der Fraktion entschieden abgelehnt.

Nachdem schon bisher sowohl strukturpolitische staatliche Lenkungsmaßnahmen als auch ein entschlossener Kurswechsel der Treuhandanstalt von Privatisierung und Stilllegung zu Sanierung innerhalb der Regierungskoalition erheblichen Widerständen begegnete, blieb auch die Finanzierungsseite einer „nationalen Anstrengung“ offen. Mit anderen Worten: Der Solidarpakt war eine begriffliche Hülse für ein nicht vorhandenes inhaltliches Konzept. Einem solchen näherzukommen, war der Auftrag, den das Bundeskabinett am 11. September 1992 zehn (!) Arbeitsgruppen „Aufbauhilfe neue Bundesländer“ unter Federführung der jeweils zuständigen Ressorts erteilte. An diesen Arbeitsgruppen wurden auch Abgeordnete des Deutschen Bundestages beteiligt - eine zumindest ungewöhnliche Verfahrensweise.

Der zusammenfassende Bericht der Arbeitsgruppen lag am 4. November 1992 vor,<sup>4</sup> nachdem die Chefs der Staats- und Senatskanzleien der Länder darüber unterrichtet worden waren. Ein Teil der Vorschläge der Arbeitsgruppen,

---

<sup>2</sup> Solidarpakt für Deutschland, CDU-Pressemitteilung, 4. 9.1992.

<sup>3</sup> Frankfurter Allgemeine Zeitung, 9. 9.1992.

<sup>4</sup> Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: Zusammenfassender Bericht der Arbeitsgruppen „Aufbauhilfe neue Bundesländer“, 4.11.1992.

wie z. B. eine zwanzigprozentige Investitionszulage für mittelständische Investoren aus den neuen Bundesländern und Gesetze zur Verfahrensbeschleunigung im Bereich der Raumordnung wurde unverzüglich umgesetzt, ein anderer Teil wurde an die jeweils federführenden Ministerien zur weiteren Konkretisierung überwiesen. Insgesamt enthielt der Bericht wenig Wegweisendes. Zentrale Probleme, wie z. B. die Rettung und Sanierung strukturbestimmender Unternehmen wurden nur am Rande thematisiert.

### Angriffe auf Eckpunkte der Sozialordnung

Das Gesprächsangebot der Bundesregierung an die Gewerkschaften kam im Herbst 1992 zu einem Zeitpunkt, als die Beziehungen der Bundesregierung zum DGB durch mehrere Vorhaben belastet waren:

- Die Bundesregierung hatte im Mai 1992 den Vorschlag der sogenannten „Deregulierungskommission“ übernommen, Tarifausstiegsklauseln in das Betriebsverfassungsgesetz aufzunehmen, d. h. das Verbot aufzuheben, tarifvertragliche Vereinbarungen auf betrieblicher Ebene zu unterschreiten. Dies war ein schwerwiegender Angriff auf die Tarifautonomie, der die Gewerkschaften zu massiver Gegenwehr auf den Plan rufen mußte.
- Mit dem Entwurf einer 10. Novelle zum Arbeitsförderungsgesetz waren Schritte eingeleitet worden, drastische Sparmaßnahmen im Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit durchzusetzen und das Leistungsrecht des Arbeitsförderungsgesetzes zu beschneiden, insbesondere bei der beruflichen Fortbildung und Umschulung, den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und bei der beruflichen Rehabilitation Behinderter. Zudem enthielt der Entwurf Vorschriften zur Einschränkung der Kompetenzen der Selbstverwaltung der Bundesanstalt für Arbeit in Haushaltsfragen. Zur Enttäuschung der Gewerkschaften, die hier aufgrund ursprünglicher Verlautbarungen der Landesregierungen mehr Widerstand erwartet hatten, passierte der Entwurf die Länderkammer fast unverändert.
- Im Zusammenhang mit der Einführung einer Pflegeversicherung wurden Karenztage zur Diskussion gestellt. Damit sollten die Arbeitgeber von ihrer Pflicht zur gleichmäßigen Lastenteilung durch ein Kompensationsgeschäft befreit werden. Die Beitragszahler zur Krankenversicherung sollten erneut durch erhöhte Zuzahlungen und Selbstbeteiligungen zur Kasse gebeten werden. Es ist bekannt, daß Unternehmerverbände und konservativ-liberale Gruppierungen mit der Lohnfortzahlung für Arbeiter im Krankheitsfall - obwohl schon fast 40 Jahre tarifliche und 25 Jahre gesetzliche Realität - keinen Frieden geschlossen haben. Sie gerät regelmäßig dann ins Fadenkreuz, wenn wieder einmal vom „Krankfeiern“ die Rede ist. Der tarif- und sozialpolitische Symbolcharakter der Lohnfortzahlung und ihre tatsächliche Bedeutung für die Lebenslage von Arbeitnehmern machen sie aber ebenso wie die Unabdingbarkeit von Tarifverträgen zu einem Eckpunkt der Sozialordnung, den die Gewerkschaften nicht kampflos aufgeben.

Um gegen diese Vorhaben zu protestieren und eigene Alternativen aufzuzeigen, hatte der DGB für Ende September 1992 zu einer Aktion unter dem Titel „Für die Wende zu einer sozialen Politik“ aufgerufen und eine Vielzahl von Demonstrationen und Kundgebungen durchgeführt.

Es waren also ungünstige „klimatische“ Voraussetzungen für unvoreingenommene Gespräche, die sich noch dadurch verschlechterten, daß die Bundesregierung zunächst bei der Definition ihrer Gesprächsziele Begriffe wie „Lohndisziplin“, „Lohnzurückhaltung“ und „Nullrunden“ in den Mittelpunkt stellte. Von Gewerkschaftsseite mußte klargestellt werden, daß über Löhne, Gehälter und Arbeitszeiten nicht im Bundeskanzleramt gesprochen wird und daß Angriffe auf die Tarifautonomie und die Einführung von Karenztagen mit Solidarpaktgesprächen nicht zu vereinbaren sind. Beides schien die Bundesregierung akzeptiert zu haben. Es stimmt aber bedenklich, daß im Jahreswirtschaftsbericht 1993 wiederum davon die Rede ist, daß die Bundesregierung zu gegebener Zeit eine Gesetzesänderung erwägen könnte, durch die Tarifverträge in den neuen Bundesländern im Wege von Betriebsvereinbarungen unterschritten werden können. Die Bundesregierung habe - so der Jahreswirtschaftsbericht - die Frage der Abdingbarkeit von Tarifverträgen im Hinblick auf den angestrebten Solidarpakt lediglich „zurückgestellt“.

#### Wer braucht einen Solidarpakt?

Der DGB-Bundesvorstand definierte am 3. November 1992 die Rahmenbedingungen für seine Teilnahme an Gesprächen, stimmte seine Gesprächsziele ab und umriß ein Maßnahmenbündel.

Schon zuvor - im September und Oktober 1992 - hatten führende Vertreter des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften Gesprächsbereitschaft bekundet, ohne Zögern und gegen manche Skepsis und Sorge in den eigenen Reihen. Der Gewerkschaftstag der IG Metall diskutierte öffentlich die Sorgen eines Teils der Delegierten, die Gewerkschaften könnten für eine gescheiterte Politik in die Pflicht genommen, ihre Autonomie eingeschränkt werden. Es war der Vorsitzende der IG Metall, der darauf hinwies, worin die Alternativen und Optionen bestehen, daß es die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind - im Westen wie im Osten -, die eine gesamtgesellschaftliche Verabredung gegen den ökonomischen Kollaps in den neuen Bundesländern am dringenden benötigen.

Konzeptionell und programmatisch war der DGB für eine gesamtgesellschaftliche Verabredung gerüstet. Sein Motto zum 1. Mai 1992 „Teilen verbindet“ war zwar gewerkschaftsintern kritischer diskutiert worden als in der Öffentlichkeit,<sup>5</sup> aber es war ein Signal für eine Politik, die nicht Besitzstände, sondern politische Herausforderungen in Deutschland, Europa und weltweit in den Mittelpunkt stellt.

---

<sup>5</sup> Hans-Jürgen Arlt, Wolfgang Uellenberg-van Dawen, „Verbittert Teilen oder verbindet es?“ in: Hickel/Huster/Kohl (Hrsg.), Umverteilen, Köln 1993, Seite 290 ff.

Bereits im Januar 1991 hatte der DGB-Vorsitzende darauf hingewiesen, daß eine Finanzierung des Aufbaus der neuen Länder ohne den Beitrag breiter Arbeitnehmerschichten nicht möglich sein würde. Er hatte aber gleichzeitig „soziale Symmetrie“ eingefordert, d. h. die Heranziehung Besserverdienender entsprechend ihrer größeren Leistungsfähigkeit. Ab Mitte 1991 hatte sich der DGB für die Weiterführung des vom 1. 7.1991 bis 30. 6.1992 befristeten Solidaritätszuschlags ausgesprochen und die überproportionale Belastung der Beitragszahler zur Sozialversicherung kritisiert. Damit hatte er schon frühzeitig den Begriff der „Gerechtigkeitslücke“ vorgeprägt.

Anfang Juni 1992 hatte der DGB ein industriepolitisches Sofortprogramm mit arbeitsmarktpolitischer Flankierung für die neuen Bundesländer unter dem Titel „Stabilisieren statt zerstören“ vorgestellt.<sup>6</sup> Dieses Programm schließt mit einem Appell zur Gemeinsamkeit zwischen allen Gruppen: „Die Neuorientierung muß im Einvernehmen mit den Menschen in West und Ost erfolgen. Sie ist Teil einer umfassenden politischen Offensive gegen Spaltung. Sie ist ein Beitrag, die immer noch vorhandenen psychologischen Mauern zwischen den alten und neuen Bundesländern abzubauen. Dazu ist eine enge Abstimmung zwischen Bundesregierung und neuen Bundesländern, Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften notwendig. Besonders über die Neuorganisation der Treuhandanstalt und die Neustrukturierung der Treuhandunternehmen muß Einigkeit bestehen.“

Rahmenbedingungen, Ziele, Maßnahmen und Finanzierung eines Solidarpaktes konnte der DGB also aus bisher Gesagtem ableiten. Als *Voraussetzung* für die Kooperation wurden am 3. November 1992 nur zwei Punkte genannt: Respektierung der Tarifautonomie sowie der Bindungswirkung von Tarifverträgen und Beachtung sozialstaatlicher Vorgaben und Verpflichtungen einschließlich des Ziels der Verteilungsgerechtigkeit.

*Ziele* des Solidarpaktes sollten sein: ein industrie- und sanierungspolitischer Neuanfang in den neuen Bundesländern, vor allem durch die Sicherung und den Ausbau der dortigen industriellen Kerne, durch einen beschleunigten Ausbau der öffentlichen Infrastrukturausstattung und eine gerechte Verteilung der Finanzierungslasten.

An der Spitze des vom DGB für notwendig erachteten *Maßnahmenkataloges* zur Sicherung und zum Ausbau der industriellen Kerne in den neuen Bundesländern standen Entwicklungs- und Finanzierungskonzepte für regional- und branchenbestimmende Unternehmen, die Prüfung einer Bestandsgarantie und eines vorübergehenden Entlassungsstopps für Unternehmen in Treuhandbesitz, bis eine abgestimmte Sanierungsperspektive vorliegt, gegebenenfalls die Überführung solcher Unternehmen in den Beteiligungsbesitz des Bundes und der Bundesländer und eine Verstärkung von Projektförderung mit neuen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten, vor allem bei umwelt- und strukturverbessernden Maßnahmen.

---

<sup>6</sup> DGB-Informationen zur Wirtschafts- und Strukturpolitik Nr. 4/1992, 3. 6.1992.

Zur Förderung der Nachfrage nach ostdeutschen Produkten wurden vom DGB-Bundesvorstand folgende Instrumente genannt: befristete Preissubventionen, Steuerpräferenzen, Vergabepreferenzen und Marktzugangshilfen sowie die Fortsetzung und Erweiterung der Absatzförderung in die Staaten des ehemaligen Ostblocks, auch durch neue Instrumente wie z. B. durch Tauschhandel.

Als Einstieg in ein mittelfristig angelegtes Programm zur Sanierung des ostdeutschen Wohnungsbestandes sollte die sofortige Lösung der Altschuldenproblematik im Wohnungsbaubereich Bestandteil des Solidarpaktes sein, ebenso die Fortführung des Gemeinschaftswerkes Aufschwung Ost und eine hinreichende Finanzausstattung von Ländern und Gemeinden, um Infrastrukturausstattung, Umweltschutz und Wohnungsbestand zu verbessern. Die Brückenfunktion arbeitsmarktpolitischer Instrumente sollte gesichert werden.

Zur *Finanzierung* dieser Aufgaben erneuerte der DGB-Bundesvorstand seine Vorschläge, einen allgemeinen Arbeitsmarktbeitrag, eine Ergänzungsabgabe zur Lohn-, Einkommens- und Körperschaftssteuer bei Einkommen über 60 000/120 000 DM und eine Investitionshilfeabgabe, die mit Investitionen in den neuen Bundesländern verrechnet werden kann, einzuführen.

#### Gespräche zwischen Bundesregierung und DGB

Hauptthema der bilateralen Gespräche auf Experten- und Spitzenebene war die Erhaltung der industriellen Kerne in Ostdeutschland. Es wurde u. a. Übereinstimmung darin erzielt, daß die Treuhandanstalt ihre Sanierungsanstrengungen erheblich forciert, daß bei der Auswahl der Betriebe, die sanierungsfähig sind, die Länder und die Gewerkschaften mitentscheiden, daß bei der Beurteilung der Sanierungsfähigkeit von Unternehmen nicht kurzfristige konjunkturelle, sondern strukturelle Aussichten maßgeblich sind und daß die Umsetzung vereinbarter Sanierungskonzepte weder an der Finanzierung noch an der dafür notwendigen Zeit scheitern soll.

Die Frist—auch das war gemeinsame Auffassung -, nach der ein Sanierungskonzept überprüft wird, soll mindestens ein Jahr betragen und nicht von Privatisierungsverhandlungen gestört werden. Eine allgemeine Beschäftigungsgarantie bzw. ein Entlassungsstopp während der Sanierungsphase, wie er von ostdeutschen Betriebsräten ins Gespräch gebracht wurde, wurde nicht vereinbart. Konsens gab es aber darin, daß der gemeinsam im Hinblick auf eine Sanierung für notwendig gehaltene Personalbestand - sozusagen die untere Haltelinie - auch in Phasen konjunktureller Beschäftigungseinbrüche verbindlich bleiben soll. Schließlich wurde vereinbart, daß Bundesregierung und Treuhandanstalt allen neuen Ländern eine Zusammenarbeit nach dem „Sachsen-Modell“ ATLAS anbieten. Danach definiert das jeweilige Land nach Anhörung von Wirtschaft und Gewerkschaften Unternehmen von regionaler Bedeutung und meldet sie der Treuhandanstalt zur Sanierung an. Wenn die

Anstalt dann Sanierungsfähigkeit attestiert, wirken alle Beteiligten bei der Begleitung des weiteren Wegs dieser Unternehmen zusammen.

#### „Föderales Konsolidierungsprogramm“ unzureichend und enttäuschend

Das alles waren wichtige und wegweisende Übereinkommen. Um so überraschender und enttäuschender war es, daß das „Föderale Konsolidierungsprogramm“ vom 20. Januar 1993 diese Aspekte des Solidarpaktes ebenso wie fast alle mit dem notwendigen Infrastrukturausbau zusammenhängenden Chancen und Maßnahmen der Nachfragestützung vollständig ausblendete. Nicht zuletzt weil das Föderale Konsolidierungsprogramm nicht beschrieb, was konkret geschehen soll, weil es keine Visionen und keine Perspektiven für die Menschen in den neuen Bundesländern erkennen ließ, wurde es nicht nur im Osten Deutschlands als unzulänglich und enttäuschend empfunden. Dieser Eindruck war nicht mehr dadurch zu korrigieren, daß die Bundesregierung (mit fast einmonatiger Verspätung) eine Stellungnahme nachgeschoben hat.<sup>7</sup> Darin wurden wichtige Gesprächsergebnisse (die oben genannt werden) richtig wiedergegeben, aber mit lohnpolitischen Bedingungen verknüpft, die in den Gesprächen keine Rolle gespielt hatten.

#### Regierung und Opposition: Unterschiede und Gemeinsamkeiten

Der Solidarpakt sei degeneriert, er reduziere sich immer mehr auf ein Sparprogramm, schrieb Armin Mahler am 23. Februar 1993 im „Spiegel“. Wohl wahr, wenn man es auf das Föderale Konsolidierungsprogramm bezieht. Aber auch zu dessen Verwirklichung brauchte die Bundesregierung die Mehrheit im Deutschen Bundestag (die sie hat, auch wenn es unter den Ost-Abgeordneten der CDU rumort) und im Bundesrat (die sie nicht hat). Die entscheidende Runde hätte im Bundesrat bzw. im Vermittlungsausschuß stattfinden müssen. Um dieses Verfahren mit allen seinen Unwägbarkeiten zu vermeiden, einigten sich Regierung und Opposition im Deutschen Bundestag sowie die Länderministerpräsidenten auf die bereits erwähnte Verhandlungsrunde im Bundeskanzleramt am 12. und 13. März 1993. Die Ausgangspositionen für dieses Gespräch waren klar definiert: Dem Föderalen Konsolidierungsprogramm der Fraktionen der CDU/CSU und FDP stand der 20-Punkte-Katalog gegenüber, den der SPD-Parteivorstand am 15. Februar unter der Überschrift „Aufschwung in Deutschland, Aufbau Ost, ökologische Erneuerung und soziale Gerechtigkeit“ verabschiedet hatte. Der Prozeß der Positionsbestimmung verlief auch in der SPD nicht reibungslos. SPD-Bundestagsfraktion und SPD-geführte Landesregierungen ließen Differenzen erkennen, ebenso wie es Differenzen zwischen der Regierung und der CDU-Fraktion auf der einen und den CDU-geführten Ländern auf der anderen Seite gab. Kontrovers diskutiert wurde in der SPD zum Beispiel die Frage, ob die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung in Verbindung mit einer beitragsfinanzierten Pflegeversicherung und/oder der Einführung eines allgemeinen Arbeitsmarktbeitrages gesenkt

---

<sup>7</sup> Handelsblatt, 19. 2. 1993.



werden sollten. Davon wurde am Ende deshalb Abstand genommen, weil ein Prozentpunkt Senkung einen Ausfall von 12 Mrd. DM bedeutet hätte. Vorübergehend waren auch Nuancierungen in der Beurteilung der Leistungskürzungen erkennbar, die allerdings ebenfalls durch den 20-Punkte-Katalog beseitigt wurden. In den entscheidenden Positionen war er deckungsgleich mit DGB-Vorstellungen.

Die Unterschiede zwischen den politischen Entwürfen von Regierung und Opposition waren erheblich und sind vielfach öffentlich dargestellt worden. Bei näherem Hinsehen gab es aber auch Übereinstimmungen, die bei weiter anhaltendem ökonomischen Entscheidungsdruck - vor allem aus den östlichen Bundesländern - einen gemeinsamen Nenner bilden konnten.

Zunächst zu den Unterschieden:

1. Die SPD lehnte die von der Bundesregierung im „Föderalen Konsolidierungsprogramm“ vorgesehenen Leistungskürzungen bei Sozialhilfe, Lohnersatzleistungen, Wohngeld, Erziehungsgeld, Baf ÖG und die Kürzungen für Wehrpflichtige und Zivildienstleistende ab. Dabei handelt es sich um ein Volumen von über 12 Mrd. DM bezogen auf 1995.
2. Die im Föderalen Konsolidierungsprogramm vorgesehene Neuverteilung von Mitteln zwischen Bund und Ländern lehnte die SPD ebenfalls ab, insbesondere die Verlagerung von Ausgaben für den Schienenverkehr in Höhe von 14 Mrd. DM pro Jahr auf die Länder.
3. Die SPD wollte ab sofort ein auf 10 Jahre angelegtes Zukunftsinvestitionsprogramm mit einem Volumen von mindestens 10 Mrd. DM pro Jahr auflegen.
4. Die SPD wollte feiner die aktive Arbeitsmarktpolitik verstärken. Dafür sollten 7,25 Mrd. DM zusätzlich pro Jahr aufgewendet werden. Die mit der 10. AFG-Novelle beschlossenen Kürzungen sollten weitgehend zurückgenommen werden.
5. Ab dem 1. Juli 1993 forderte die SPD einen Solidaritätszuschlag für Höherverdienende ab einem zu versteuernden Jahreseinkommen von 50 000/100 000 DM und, ebenfalls zum 1. Juli 1993, einen Arbeitsmarktbeitrag für Minister, Abgeordnete, Selbständige und Beamte. Die Regierung lehnte diesen Beitrag ab, obwohl es nach wie vor in der CDU/CSU-Fraktion Stimmen gab, die ihn unter bestimmten Umständen für sinnvoll und möglich halten.
6. Die von der Bundesregierung geplante Einführung einer Autobahn-Vignette für alle Kraftfahrzeuge und die Privatisierung der Bundesautobahnen lehnte die SPD ab.

In folgenden Punkten gab es einen gemeinsamen Nenner in den Positionen von Regierungskoalition und SPD:

1. Die Sicherung industrieller Kerne durch aktive Sanierung, Aufrechterhaltung von Mindestbelegschaften und andere Maßnahmen war Bestandteil des „20-Punkte-Kataloges“ der SPD und der gemeinsamen Stellungnahme von Bundesfinanzministerium und Bundeswirtschaftsministerium, über

die das Handelsblatt am 18. Februar 1993 berichtet hat. Diese wiederum findet sich auch im Jahreswirtschaftsbericht 1993. Beide Entwürfe übernehmen im wesentlichen den von Gewerkschaftsseite argumentativ entwickelten Paradigmenwechsel von der Privatisierung zur Sanierung einschließlich seiner finanziellen, personalpolitischen und Struktur- bzw. mitbestimmungspolitischen Nebenbedingungen. Dieser Schritt kann in seiner Bedeutung nicht unterschätzt werden. Er kann aber vergangene Fehler und Fehleinschätzungen nicht korrigieren und die weitere industrielle Entwicklung nur so weit prägen, wie noch industrielle Substanz vorhanden ist.

2. Bei der kommunalen Investitionspauschale gab es Gemeinsamkeiten im Prinzip, aber Unterschiede in der möglichen Höhe für 1993.
3. Beim Abbau steuerlicher Vergünstigungen übernahm die SPD ein Volumen von ca. 6,5 Mrd. DM (1995) aus dem Föderalen Konsolidierungsprogramm (u. a. Zinsbesteuerung, Rentenbesteuerung, Vermögenssteuer, Versicherungssteuer, Wohneigentumsförderung bei Altbauten) und brachte weitere Vorschläge in Höhe von 12,5 Mrd. DM ins Gespräch (u. a. Rücknahme Vermögenssteuerreform, Betriebs-Pkw, „Dienstmädchenprivileg“, Abschlag bei Betriebsvermögen).
4. Beim Solidaritätszuschlag lagen die Differenzen im Zeitpunkt seines Beginns (Bundesregierung: 1. Januar 1995; SPD: 1. Juli 1993) und in seiner Gestaltung (Bundesregierung will ohne Einkommensgrenzen erheben; SPD mit Einkommensgrenzen).

Zuvor hatten sich auch die Arbeits- und Sozialminister der unionsgeführten Länder für einen Solidaritätszuschlag in Höhe von 10 Prozent der Steuerschuld ab 1. Juli 1993 ausgesprochen.<sup>8</sup> Damit verbreiterte sich ohne Zweifel die Basis für einen Kompromiß, zumal von SPD- und unionsgeführten Ländern einheitlich die Auffassung vertreten wurde, der Solidarpakt dürfe nicht von den „sozial Schwachen“ bezahlt werden. Dies hatte auf Bereitschaft der unionsgeführten Länder verwiesen, die Leistungskürzungen bei Lohnersatzleistungen und Sozialhilfe in Frage zu stellen und damit einen zentralen Streitpunkt aus dem Weg zu räumen.

Nach der Klausur der Länder-Ministerpräsidenten in Potsdam am 26. und 27. Februar 1993 bestand der Eindruck, die Länder hätten eine gemeinsame Position bezogen, die eher mit dem 20-Punkte-Katalog der SPD in Einklang steht. Entscheidende Kontroversen waren aber im Ergebnisprotokoll ausgeklammert oder hinter Formelkompromissen verborgen: Zu den von der Bundesregierung vorgesehenen Kürzungen von Lohnersatzleistungen, Sozialhilfe, Wohngeld, Baf ÖG und anderen Maßnahmen, die das untere Drittel der Gesellschaft betreffen, gab es keine dezidierte Position. Zeitpunkt und Höhe eines Solidaritätszuschlages zur Lohn-, Einkommens- und Körperschaftssteuer blieben offen.

---

<sup>8</sup> Handelsblatt, 23. 2.1993.

Der am 13. März 1993 erzielte Kompromiß ist dadurch gekennzeichnet, daß beide Seiten - Regierungskoalition und die SPD-geführte Mehrheit der Länder - die für sie jeweils wichtigsten Anliegen verwirklichen konnten:

- Vor 1995 wird es keinen Solidaritätszuschlag geben. Dies war die Regierungsposition. Ab 1995 soll er in Höhe von 7,5 Prozent der Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuer erhoben werden - mit Einkommensgrenzen. Die wiederum waren eine Forderung der SPD und der Gewerkschaften. Bedauerlich ist, daß damit die „Gerechtigkeitslücke“ für die Jahre 1993 und 1994 weiter offen ist, zumal eine allgemeine Arbeitsmarktabgabe ebenfalls nicht kommt. Die Beitragszahler zur Sozialversicherung müssen die arbeitsmarktpolitische Last weiterhin allein schultern.
- Bei Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Sozialhilfe, Bafög und Erziehungsgeld soll es weder Kürzungen geben, noch sollen diese Leistungen „eingefroren“ werden. Hier hat sich die SPD durchgesetzt, mit Unterstützung der östlichen Landesregierungen, denen bewußt war, was die Kürzungen von Lohnersatzleistungen in Regionen bedeutet, in denen 30 bis 50 Prozent der Bevölkerung darauf angewiesen sind. Die Betroffenheit beschränkt sich dort nicht auf marginalisierte Randgruppen, sondern reicht auch tief in die Wählerschichten der CDU hinein.
- Der Anteil der Länder an der Mehrwertsteuer wird ab 1995 von heute 37 auf 44 Prozent erhöht. Damit haben alle Länder eine verlässliche Planungsgrundlage.
- Über den Treuhandfonds werden weitere Mittel für den Erhalt industrieller Kerne bereitgestellt. Dazu wird der Kreditrahmen der Treuhandanstalt erweitert.
- Zusätzliche zwei Milliarden DM will der Bund einsetzen, um die Zahl der ABM-Stellen in den neuen Ländern auf 400.000 zu erhöhen. Der von der Bundesanstalt für Arbeit zuvor verordnete Stopp neuer ABM-Bewilligungen ist damit aufgehoben.
- Für 1993 erhöhen Bund und Länder gemeinsam den „Fonds deutsche Einheit“ um 3,7 Milliarden DM. Daraus dürfte eine Erhöhung der von der Bundesregierung in Höhe von ursprünglich 1,5 Milliarden DM vorgesehenen „Kommunalen Investitionspauschale“ finanziert werden.
- Die Altschulden der Wohnungswirtschaft in den neuen Ländern werden teilweise in den sogenannten Erblastfonds übernommen. Damit werden viele Wohnungsunternehmen wieder kredit- und investitionsfähig. Zusätzlich wird über die Kreditanstalt für Wiederaufbau ein neues Wohnungsbauförderprogramm aufgelegt. Beide Maßnahmen entsprechen DGB-Forderungen, die bereits 1991 aufgestellt wurden.
- Schließlich bleibt es beim bisherigen Anteil des Bundes an der Finanzierung des Schienennahverkehrs. Der Bund verfolgt sein Anliegen vorerst nicht weiter, 14 Milliarden DM auf die Länder zu verlagern.

Es bleibt abzuwarten, wie der Verzicht auf die Kürzung von Sozialleistungen - immerhin handelte es sich dabei im Föderalen Konsolidierungsprogramm um ein Volumen von fast acht Milliarden DM - finanziell kompensiert

wird. Zum einen soll geprüft werden, wie Leistungsmissbrauch entschiedener bekämpft werden kann. Zum anderen dürften Vorschläge der SPD zum weiteren Abbau von steuerlichen Vergünstigungen - über die Maßnahmen hinaus, bei denen Einvernehmen besteht - gemeinsam untersucht werden. Jeder Schritt in diese Richtung wäre auch ein Beitrag zur Schließung der „Gerechtigkeitslücke“. Daß als Folge des Kompromisses die Nettokreditaufnahme des Bundes weitere Rekordhöhen erklimmt, ist mehr als ein Schönheitsfehler: Die Lasten des Aufbaus im Osten werden damit zu einem spürbaren Teil auf künftige Generationen abgewälzt. Das ist das Gegenteil von Solidarität.

Ist mit dem Kompromiß von Bonn die „große solidarische Kraftanstrengung aller staatlichen Ebenen“<sup>9</sup> bewältigt? Weitere Kraftanstrengungen sind nicht auszuschließen. Aber Regierungskoalition, Länder und parlamentarische Opposition haben doch die vor dem „Superwahljahr“ 1994 letzte Möglichkeit genutzt, Kernbestandteile der Aufbaupolitik in den neuen Ländern und deren Finanzierung außer Streit zu stellen und damit das innere Zusammenwachsen Deutschlands zu beschleunigen. Ein Scheitern des Solidarpaktes hätte die „Politikverdrossenheit“ weiter verstärkt und das Vertrauen in die Handlungsfähigkeit der demokratischen Institutionen geschwächt. Nur eine Partei hätte davon profitiert: Die Partei der Nichtwähler, die ohnehin schon stark genug ist.

Aus DGB-Sicht sind der fehlende Arbeitsmarktbeitrag und die späte Einführung des Solidaritätszuschlages zu kritisieren. Trotzdem läßt der Kompromiß von Bonn keine Besiegten zurück. Und er beraubt die deutsche Wirtschafts- und Sozialpolitik nicht aller kontroversen Themen. Wichtige sozial- und wirtschaftspolitische Fragen, wie zum Beispiel die Pflegeversicherung, die Deregulierungsthematik oder der „Produktionsstandort Deutschland“ bleiben streitig. Für die Gewerkschaften im DGB wird es jetzt darum gehen, die eigenen Vorstellungen weiter zu verdeutlichen und gemeinsam gegen die Aushöhlung der Tarifautonomie und den Bruch von Tarifverträgen Gegenwehr zu leisten. Darüber hinaus gilt es, wieder stärker die inneren und äußeren Probleme in den Blick zu nehmen, die seit 1989 nicht kleiner geworden sind: Die zunehmende Gewalt in der Gesellschaft, organisiertes Verbrechen, Hunger, Umweltzerstörung, Klimakatastrophe, weltweite Wanderungsbewegungen und die Einigung Europas.

---

<sup>9</sup> Ergebnisprotokoll der Konferenz der Regierungschefs der Länder in Potsdam am 26./27. 2.1993.